Solliciteur général Canada
Solicitor General Canada

COMMENT A ÉTÉ FAÇONNÉE LA RÉFORME CORRECTIONNELLE AU CANADA

DOCUMENTS DE TRAVAIL SUR LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL, DE 1986 À 1988

Canada

Ce document est disponible en anglais. This document is available in English under the title : Influences on Canadian Correctional Reform *(Working Papers of the Correctional Law Review, 1986 to 1988)*

Ce document se trouve également sur le site Internet du ministère du Solliciteur générale du Canada à l'adresse http://www.sgc.gc.ca

N° de cat.: JS42-111/2002F
ISBN: 0-662-88185-0

103-02952/

Préface du ministre

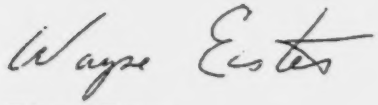
La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, adoptée en novembre 1992, constitue le cadre du système correctionnel actuellement en vigueur au Canada. Ses origines remontent à 1979, quand les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables des divers aspects du système de justice pénale ont convenu qu'il fallait procéder à une étude générale et approfondie, connue sous le nom du projet de révision du droit pénal. *Le droit pénal dans la société canadienne*, document publié en août 1982 par le très honorable Jean Chrétien, ministre de la Justice de l'époque, a servi de cadre déterminant pour l'étude en question. Le projet de révision du droit pénal a porté sur tous les aspects du droit canadien, y compris la détermination de la peine, le système correctionnel et le régime de mise en liberté sous condition.

La révision du droit correctionnel a été menée entre 1986 et 1988 par une équipe du ministère du Solliciteur général, formée selon les principes fournis dans le document *Le droit pénal dans la société canadienne*. Les documents de travail sur la révision du droit correctionnel, reproduits dans le présent volume, constituent une mine d'informations sur tout un éventail de questions correctionnelles. Le travail effectué rend compte de la philosophie qui est à l'origine du droit correctionnel canadien, y compris son rapport avec la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Se fondant sur l'information obtenue dans le cadre de la révision du droit correctionnel, le gouvernement a publié, en 1990, *Vers une réforme*, un document de travail qui renfermait des propositions législatives visant à remplacer la *Loi sur les pénitenciers* (1868) et la *Loi sur la libération conditionnelle* (1959). De nombreux éléments de la nouvelle *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* viennent des propositions présentées dans les documents de travail sur la révision du droit correctionnel. C'est le cas notamment de l'énoncé de l'objet et des principes du système correctionnel au sein du système de justice pénale du Canada.

En mai 2000, un sous-comité spécial du Comité permanent de la justice et des droits de la personne a terminé un examen de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Les conclusions de l'examen mettent en valeur la durabilité et le bien-fondé de l'objet, des valeurs et des principes de la Loi. Le résultat obtenu reste un héritage des membres de l'équipe chargée de la révision du droit correctionnel et de ceux qui ont participé aux consultations. Grâce à leurs efforts, les Canadiens possèdent un système correctionnel qui jouit d'une excellente réputation partout dans le monde.

En tant que solliciteur général du Canada, je tiens à communiquer avec les Canadiennes et les Canadiens au sujet de la sécurité publique. Cette communication comprend la mise à la disposition du public de l'information sur la façon dont le système correctionnel sert à protéger tous les Canadiens. C'est pourquoi je suis heureux de pouvoir célébrer le 10^{e} anniversaire de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* en mettant à la portée de tous, sous forme imprimée et électronique, le recueil de documents de travail sur la révision du droit correctionnel.



Wayne Easter
Solliciteur général du Canada

Préface de l'éditeur

Le livre « Comment a été façonnée la réforme correctionnelle au Canada » regroupe en un seul volume les documents de travail sur la révision du droit correctionnel, menée par le ministère du Solliciteur général du Canada, entre 1986 et 1988. Ces documents sont à l'origine de l'élaboration de propositions gouvernementales (Vers une réforme), qui ont mené à d'importants changements au sein du droit correctionnel du Canada. Leur importance et leur influence s'étendent cependant beaucoup plus loin que la date originale de leur publication.

Les documents de travail sur la révision du droit correctionnel ont introduit de nouveaux et puissants concepts fondés sur une vision claire du rôle contributif joué par le système correctionnel dans le maintien de la justice, de la sécurité et de la paix au sein de la société. Ces préceptes ont guidé et influencé la prestation des services correctionnels au Canada, jusqu'à ce jour. Le livre « Comment a été façonnée la réforme correctionnelle au Canada » présente les documents de travail sur la révision correctionnelle dans leur version originale, mais leur format a été modifié afin de permettre un meilleur accès au public.

Si vous avez d'autres questions ou commentaires concernant ce livre, n'hésitez pas à contacter :

M[me] Lynn Cuddington,
Directrice, Politiques correctionnelles,
Direction générale des affaires correctionnelles,
Ministère du Solliciteur général du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0P8

Remerciements

La Révision du droit correctionnel a été effectuée par la direction des politiques du Ministère du Solliciteur général (connue sous le nom de Secrétariat du Ministère du Solliciteur général). Les membres de noyau de l'équipe du projet étaient Alison MacPhail (coordonnatrice), Joan Nuffield et Paula Kingston. Helen Barkley, John Veenstra et Marlene Koehler en étaient également membres.

L'équipe du projet a été appuyée par un groupe de travail dont faisant partie Robert Cormier (la direction de programmes, Ministère du Solliciteur général) et des représentants du Service correctionnel du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles et du Ministère de la Justice, à savoir:

Service correctionnel du Canada:	Karen Wiseman Daniel Weir
Commission nationale des libérations conditionnelles:	Gordon Parry Mario Dion
Ministère de la Justice :	Howard Bebbington Fernande Rainville-LaForte

En outre, Amy Bartholomew, Jim Vantour, Don McCaskill et Keith Jobson ont agi à titre de conseillers pour certains documents de consultation préparés par l'équipe du projet.

Alan R. Needham a dirigé le projet de Révision du droit correctionnel dans sa phase initiale et ce jusqu'à sa retraite en 1986.

TABLE DES MATIÈRES

LA PHILOSOPHIE CORRECTIONNELLE 1
PRÉFACE 2
RÉSUMÉ 4
INTRODUCTION 8
Définitions 9
PARTIE I : LE SYSTÈME CORRECTIONNEL AU CANADA 10
PARTIE II : L'OBJET ET LES PRINCIPES DU DROIT PÉNAL ET LEURS RÉPERCUSSIONS SUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL 16
Objet du droit pénal 16
Répercussions sur le système correctionnel 18
L'objectif de sécurité 19
L'objectif de justice 25
L'attitude du public et l'esquisse d'une philosophie correctionnelle 27
PARTIE III : ÉNONCÉ D'OBJET ET DE PRINCIPES POUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL 29
Énoncé d'objet 30
Énoncé de principes 33
PARTIE IV : LE RÔLE D'UN ÉNONCÉ DE PHILOSOPHIE 41
RÉSUMÉ 43
CADRE POUR LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL 45
PRÉFACE 46
RÉSUMÉ 48
INTRODUCTION 48
CADRE POUR LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL 51
INTRODUCTION 51
PARTIE I : CADRE ACTUEL - RÈGLES RÉGISSANT LES SERVICES CORRECTIONNELS 53
La Constitution 53
a) Partage des compétences fédérale et provinciale 53
b) la *Charte canadienne des droits et libertés* 54
Tendances et décisions jurisprudentielles 54
Droit international 61
Législation 62
Directives du Commissaire (et autres directives administratives) 64
Normes 66
Problèmes causés par le modèle législatif actuel 66
a) Élaboration par amendements successifs 67
b) Philosophie 67
c) Conformité à la récente évolution 67
PARTIE II : FACTEURS DÉTERMINANT LA FORME ET LE CONTENU DE LA LÉGISLATION 70
La *Charte* 70
Partage des compétences fédérale et provinciale 72
Obligations dérivant du droit international 72

Philosophie correctionnelle 74
a) Objet et principes du système de justice pénale 74
b) Objet et principes du système correctionnel 74
PARTIE III : RÉALISATION DES OBJECTIFS DE LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL 77
Incitation à la conformité de plein gré 77
a) Les détenus 77
b) Le personnel correctionnel 79
c) Le public 80
d) Règlement des intérêts divergents et convergents 82
Soutien à une prise de décision juste et efficace 84
a) Pouvoir discrétionnaire et obligation de rendre compte 84
b) Nécessité d'un énoncé de philosophie, de principes et d'objectifs 85
PARTIE IV : DÉMARCHES EN VUE D'UNE CODIFICATION 87
Loi, réglementation ou politiques? 91
Effet sur les litiges 95
CONCLUSION 97
1) Législation et réglementation : Processus d'élaboration des règles de droit 98
LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION 103
PRÉFACE 104
INTRODUCTION 108
PARTIE I: LA PHILOSOPHIE CORRECTIONNELLE 110
PARTIE II: OBJECTIFS DE LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION 114
Réintégration sociale 115
Protection du public au moyen de l'appréciation du risque 117
Motifs d'ordre humanitaire 119
Réduction de L'écart entre les peines 121
Réduction de la peine et de la population carcérale 122
Récompense du bon comportement en milieu carcéral 123
Réconciliation 124
PARTIE III: QUESTIONS CLÉS RELATIVES À LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION 126
Objectifs de la mise en liberté sous condition 126
Visibilité et obligation de rendre compte 127
Rapport entre la détermination de la peine et la mise en liberté 128
Différences entre les divers systèmes 130
Récidive avec violence chez les détenus mis en liberté 131
Coûts et utilisation de l'incarcération 132
Garanties de procédure en libération conditionnelle 133
Réduction de peine et libération sous surveillance obligatoire 134
LA VICTIME ET LE SYSTÈME CORRECTIONNEL 141
PRÉFACE 142
INTRODUCTION 147
Description des faits récents 148
Les effets de la victimisation et les besoins psychologiques de la victime 150
PARTIE I : LA VICTIME ET SON BESOIN D'INFORMATION 153

Renseignements généraux 153
Renseignements particuliers 155
Usage fait par les autorités carcérales de la déclaration de la victime 165
PARTIE II : LES PROGRAMMES CORRECTIONNELS RÉPONDANT AUX BESOINS ET INTÉRÊTS DE LA VICTIME 167
Les programmes de confrontation victime-infracteur 168
La réconciliation victime-infracteur 169
L'interaction entre la collectivité et le détenu 169
La réconciliation en milieu carcéral – Considérations philosophiques 171
La réconciliation en milieu carcéral - Considérations pratiques 173
La restitution ou le dédommagement 174
PARTIE III : LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION 176
Les motifs de mise en liberté conditionnelle fondés sur la réparation du tort causé à la victime 176
Les audiences publiques : le rôle de la victime et du public 180
La demande d'examen ou d'appel interjeté par la victime à l'encontre de la décision 185
La composition des commissions de libérations conditionnelles 188
SOMMAIRE 192
LES AUTORITÉS CORRECTIONNELLES ET LES DROITS DES DÉTENUS 199
PRÉFACE 200
RÉSUMÉ 201
INTRODUCTION 202
Droits des détenus 204
Pouvoirs du personnel 207
À la recherche d'un équilibre entre les droits des détenus et la mission des établissements correctionnels 211
Loi ou règlement 214
PARTIE I : DROITS CONSERVÉS 215
Équité du processus décisionnel en établissement 215
a) Dispositions générales relatives à l'équité du processus décisionnel en établissement 217
Commentaires 218
b) Dispositions relatives au transfèrement de détenus 220
Commentaires 221
c) Dispositions relatives à l'isolement préventif 223
Commentaires 226
Mesures disciplinaires visant les détenus 231
Code de discipline proposé 232
Commentaires 236
(i) Infractions 236
(ii) Procédure 240
(iii) Sanctions 243
iv) Présidents de l'extérieur 245
Fouilles de détenus 246

a) Proposition relative aux fouilles de détenus 247
b) Commentaires 251
(i) Cadre juridique actuel 251
(ii) La législation avant l'adoption de la *Charte* 252
(iii) Conséquences de la *Charte* 252
iv) Faiblesses du cadre actuel 258
v) Autres types de fouilles 261
Libertés et droits fondamentaux 262
a) Contacts avec l'extérieur 262
(i) Courrier 263
Commentaires 267
ii) Visites 270
Commentaires : 272
b) Organisations de détenus - Droit d'association et de réunion 274
Commentaires 275
c) Religion 276
Commentaires : 277
PARTIE II: ROITS FONDÉS SUR LE STATUT DE DÉTENU 278
Propositions relatives aux conditions de détention 278
Commentaires 281
a) Conditions de détention 281
b) Soins médicaux et services de santé 282
c) Accès à des documents juridiques 282
PARTIE III : APPLICATION DES RÈGLES 284
Recours judiciaires 284
Accès aux tribunaux 286
Recours non judiciaires 287
a) Procédures de règlement des griefs des détenus 288
(i) Pourquoi les procédures de règlement des griefs sont importantes 290
(ii) Procédure exemplaire 291
(iii) Procédure proposée de règlement des griefs des détenus 294
Commentaires 295
b) Enquêteur correctionnel 297
POUVOIRS ET RESPONSABILITÉS DU PERSONNEL CORRECTIONNEL 327
PRÉFACE 328
INTRODUCTION 332
PARTIE I : LE MANDAT DU SERVICE CORRECTIONNEL 337
PARTIE II : SOURCE DES POUVOIRS DU PERSONNEL CORRECTIONNEL 341
PARTIE III : LE RECOURS À LA FORCE ET LA PROTECTION DU PERSONNEL CORRECTIONNEL 345
Légitime défense 347
Protection des biens 347
Respect de la justice 348
a) Prévention des évasions 350
b) Troubles importants 351

c) Application des règles de la prison 352
Protection 356
PARTIE IV : OBLIGATION DE RENDRE COMPTE 360
Procédures administratives internes 361
Inspecteur général 361
Code de conduite et mesures disciplinaires applicables au personnel 361
Procédure de règlement des griefs des détenus 362
Les tribunaux 363
Comité d'examen des griefs 363
Enquêteur correctionnel 365
CONCLUSION 367
QUESTIONS CORRECTIONNELLES CONCERNANT LES AUTOCHTONES 393
PRÉFACE 394
RÉSUMÉ 396
INTRODUCTION 399
PARTIE I : L'INFRACTEUR AUTOCHTONE 401
Observations 405
PARTIE II : LE CADRE JURIDIQUE 407
Droits et autonomie gouvernementale des autochtones 407
La Charte canadienne des droits et libertés 413
Droit international 417
PARTIE III AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES INFRACTEURS AUTOCHTONES 419
La codification et la RDC 419
Loi habilitante 421
Réforme de la législation correctionnelle actuelle 424
Utilité de prévoir des dispositions spéciales dans la législation correctionnelle relativement aux infracteurs autochtones 424
a) Consultation des autorités autochtones 425
b) Programmes relatifs à la spiritualité, à la culture et à la réadaptation des autochtones 427
c) Transfèrements 429
d) Mises en liberté 430
e) Travailleurs correctionnels autochtones et cours de sensibilisation au fait autochtone 431
PARTIE IV : CONCLUSION 434
COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES EN MATIÈRE CORRECTIONNELLE 441
PRÉFACE 442
INTRODUCTION 446
PARTIE I : PARTAGE DES COMPÉTENCES ENTRE LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX 447
Options 450
PARTIE II : APPROCHE ADOPTÉE DANS LE CADRE DE LA RDC À L'IMPOSITION AUX PROVINCES D'EXIGENCES LÉGISLATIVES 453

La *Charte canadienne des droits et libertés* 454
Option 456
PARTIE III: SUJETS DE DISCORDE ENTRE LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX ET NOUVELLES QUESTIONS 465
Questions liées aux accords de financement fédéraux-provinciaux 465
Question liées aux restrictions applicables à la mise en liberté sous condition et à la réduction de peine 466
Nouvelles questions 467
CONCLUSION 469
LES SERVICES DE SANTÉ MENTALE POUR LES DÉTENUS DES PÉNITENCIERS 475
PRÉFACE 476
RÉSUMÉ 478
INTRODUCTION 480
PARTIE I : LES SERVICES DE SANTÉ MENTALE - ENVERGURE DU PROBLÈME 485
Ampleur et nature du problème 486
Partage des compétences 488
Ordonnances d'hospitalisation 490
PARTIE II : LE DROIT AU TRAITEMENT 491
Le droit au traitement : avant la *Charte* 491
Le droit au traitement et la *Charte* 493
Vie, liberté et sécurité de la personne 494
Traitements ou peines cruels et inusités 494
Droits à l'égalité 495
Obligations et normes prévues par les textes législatifs internationaux 497
Autres facteurs 498
Observation 502
PARTIE III : LE CONSENTEMENT AU TRAITEMENT 503
PARTIE IV : L'ALIMENTATION FORCÉE 511
PARTIE V : RÉPERCUSSIONS DU DROIT AU TRAITEMENT SUR LES DÉCISIONS PRISES EN ÉTABLISSEMENT 514
Réception/Placement 514
Classement 514
Transfèrements 515
Mesures disciplinaires 515
Libération conditionnelle 516
PARTIE VI : LES TRANSFÈREMENTS AUX ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ MENTALE PROVINCIAUX - LA LOI SUR LES PÉNITENCIERS, ARTICLES 19 ET 20 519
Article 19 519
Article 20 523
PARTIE VII : LA CONFIDENTIALITÉ ET LE DROIT DE SAVOIR 525
La confidentialité 525
Le droit de savoir 529
CONCLUSION 532

LA PHILOSOPHIE CORRECTIONNELLE

Révision du droit correctionnel
Document de travail n° 1
juin 1986

PRÉFACE

La Révision du droit correctionnel est un projet parmi plus de cinquante autres qui forment la Révision du droit pénal; celle-ci est une analyse de l'ensemble du droit fédéral relatif au crime et au système de justice pénale. Bien qu'elle ne constitue qu'une partie d'une œuvre plus globale, la Révision du droit correctionnel n'en demeure pas moins une étude de première importance en soi. Elle vise essentiellement les cinq lois fédérales suivantes :

- la Loi sur le ministère du Solliciteur général;
- la Loi sur les pénitenciers;
- la Loi sur la libération conditionnelle de détenus;
- la Loi sur les prisons et les maisons de correction, et
- la Loi sur le transfèrement des délinquants.

Certaines parties du *Code criminel* et d'autres lois fédérales qui ont trait aux matières correctionnelles seront également révisées.

La première réalisation de la Révision du droit correctionnel a été le *Premier document de consultation* qui a mis en évidence la plupart des questions devant être examinées au cours de l'étude. Il a été largement diffusé en février 1984. Les quatorze mois qui ont suivi ont été marqués par des consultations et des propositions précises émanant de la plupart des gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que des organismes religieux et d'assistance post pénale, des groupes de victimes, d'une association d'employés, de l'Association canadienne des autorités de libérations conditionnelles, d'une commission des libérations conditionnelles et d'un universitaire. Aucune réponse n'est encore parvenue cependant de groupes représentant la police, la magistrature ou les criminalistes. On s'attend toutefois à ce que des porte-parole de ces groupes-clés se manifestent au cours de la présente ronde (la deuxième) de consultations publiques. Par ailleurs, les opinions des détenus et du personnel correctionnel seront sollicitées directement.

Depuis la fin de la première consultation, une ronde spéciale de consultations provinciales a été entreprise. Il a paru nécessaire, en effet, de s'assurer que les questions fédérales-provinciales pouvaient être traitées de façon adéquate. Aussi, le présent document de travail fait-il état, à l'occasion, des résultats de la première ronde de consultations et de celle des consultations provinciales.

La deuxième ronde de consultations est menée à partir d'une série de documents de travail qui doivent paraître au cours de l'été 1986. Une liste des documents proposés figure à l'annexe A. Le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel, qui se compose de représentants du Service correctionnel du Canada (SCC), de la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC), du Secrétariat du ministère du Solliciteur général et du ministère de la Justice fédérale, invite les personnes et les groupes intéressés à répondre par écrit.

Le Groupe de travail entreprendra une série complète de consultations à l'hiver 1986-1987, au cours de laquelle il rencontrera les individus et les groupes en cause. Cette démarche aboutira à la présentation d'un rapport au gouvernement au printemps 1987. Dans la rédaction de ses conclusions finales sur les questions soulevées dans les différents documents de travail, le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel tiendra compte des réponses qu'il aura reçues.

RÉSUMÉ

INTRODUCTION

Cette partie met en évidence les objectifs de ce document qui sont :

1 de décrire sommairement le système correctionnel au Canada et les principales tendances dans l'élaboration de la philosophie correctionnelle;

2 de réviser l'objet et les principes du droit pénal et d'en évaluer les répercussions sur le système correctionnel;

3 de formuler un énoncé d'objet et de principes pour le système correctionnel et de faire ressortir certains effets de l'adoption de cet énoncé; et

4 d'étudier si un énoncé de philosophie doit être incorporé dans la législation.

PARTIE I

La Partie I décrit la portée des services correctionnels au Canada et analyse l'évolution de notre système pénitentiaire et le recours à la libération conditionnelle, ainsi que les nombreuses tentatives d'élaboration d'une philosophie correctionnelle. Cette partie conclut ce qui suit :

- le caractère diversifié et contradictoire des valeurs et des objectifs qu'il sous-tend est apparu depuis l'« invention » du pénitencier en Pennsylvanie, en 1918, qui visait à la fois la réforme *et* le châtiment des malfaiteurs.

- Bien que le problème ait été abordé différemment au cours des années, on a toujours reconnu que la société est mieux protégée par la réforme des détenus. Les services correctionnels ont donc toujours été conçus comme ayant un double objet : celui d'assurer la garde des détenus, tout en contribuant à une protection à long terme par leur réadaptation.

PARTIE II

La Partie II traite de la prémisse de la Révision du droit pénal, selon laquelle le Canada a besoin d'une politique de justice pénale intégrée, et analyse le document qui définit la politique de la Révision du droit pénal, le *Droit pénal dans la société canadienne* (DPDSC). Le DPDSC conclut :

- que le droit pénal et le système de justice pénal doivent poursuivre deux grands objectifs : la « justice » et la « sécurité »;

- que, dans la poursuite de ses objectifs, le droit pénal doit être guidé par des principes de modération, d'accessibilité, de nécessité et de justice.

Quant aux conséquences qui en découlent pour le système correctionnel, les conclusions sont les suivantes :

- les sanctions pénales, et plus particulièrement l'emprisonnement, sont toujours punitives;

- les services correctionnels contribuent à l'objectif de sécurité du système de justice pénale en neutralisant les détenus, ce qui assure à la société une protection immédiate, et en aidant à la réforme personnelle des détenus, ce qui contribue à assurer une protection à long terme;

- les services correctionnels remplissent leur rôle de dissuasion par le fait même de l'incarcération, et ils ne doivent pas tenter d'en intensifier l'effet dissuasif en rendant les conditions de détention plus pénibles ou plus austères qu'il ne faut;

- chacun des éléments de l'objectif de justice du droit pénal - l'équité, l'impartialité, la protection des droits et libertés et une réaction appropriée aux méfaits - s'applique aux services correctionnels. Sans faire partie de l'objet global de ces services, chacun d'eux touche cependant la manière dont ceux-ci exercent leur activité. C'est par l'application des principes de justice que les services correctionnels assistent le système pénal, dans son ensemble, dans la réalisation de ses objectifs de justice.

PARTIE III

ÉNONCÉ D'OBJET ET DE PRINCIPES POUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL

Le système correctionnel a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société par les moyens suivants :

(a) l'application de la peine imposée par le tribunal, compte tenu des motifs de la sentence et de tout élément pertinent produit au cours du procès ou lors de la détermination de la peine, ainsi que la communication de renseignements clairs aux juges sur les mesures prises et les ressources disponibles en matière correctionnelle;

(b) la nécessité d'assurer le degré de détention et de contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur;

(c) l'encouragement des détenus à adopter des modèles de comportement acceptables et à participer à des expériences d'éducation, de formation, de développement social et de travail destinées à les aider à devenir des citoyens respectueux de la loi;

(d) l'encouragement des détenus à se préparer à une éventuelle mise en liberté et une réintégration sociale réussie, en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels;

(e) la nécessité d'assurer aux détenus un environnement sûr et sain, qui favorise leur réforme personnelle, et en aidant les infracteurs au sein de la collectivité à obtenir ou à se procurer les services de première nécessité disponibles à tous les membres de la société.

Cet objet doit se réaliser selon les principes suivants :

1 Les individus qui sont sous le coup d'une sentence conservent tous les droits et privilèges des membres de la société, à l'exception de ceux qui leur sont retirés ou limités du fait même de l'incarcération. Ces droits et privilèges, de même que toute restriction qui les affecte, doivent être exposés clairement et simplement dans la loi.

2 La peine se limite à la perte de liberté, à la restriction des déplacements ou à toute autre mesure légale prescrite par le tribunal. Aucune peine supplémentaire ne doit être imposée par les autorités carcérales à l'égard de l'infraction commise par un individu.

3 Toute peine ou perte de liberté résultant d'une violation, par l'infracteur, des règles de l'établissement ou des conditions de surveillance doit être imposée conformément à la loi.

4 Dans l'application de la peine, les mesures les moins restrictives doivent être prises de manière à répondre aux exigences de la loi, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer la protection du public, ainsi que la sécurité et l'ordre dans l'établissement.

5 Les décisions discrétionnaires qui touchent l'exécution de la peine doivent être prises ouvertement et soumises à des mécanismes de surveillance appropriés.

6 Tous les individus soumis à la surveillance ou au contrôle correctionnels doivent avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant des mécanismes de griefs et un droit de recours.

7 La participation des citoyens au système correctionnel et à la

détermination des intérêts de la collectivité en matière correctionnelle fait intégralement partie du maintien et de la restauration des liens avec la communauté dont le détenu est un membre, et doit être facilitée et encouragée par les services correctionnels en tout temps.

8 Le système correctionnel doit développer et appuyer le personnel carcéral en reconnaissant son rôle crucial dans la réalisation de l'objet et des objectifs du système dans leur ensemble.

Cet énoncé donne aux services correctionnels une orientation formelle sur la manière de réaliser l'objet ultime qui consiste à contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société. Il souligne le besoin d'intégrer le système correctionnel aux politiques et aux pratiques de détermination de la peine et exige que ce système traite les détenus équitablement et humainement. La protection du public est favorisée de deux manières : par la détention sûre des délinquants et par les efforts positifs du personnel correctionnel pour retourner les détenus à la collectivité comme des citoyens respectueux de la loi, tout en tenant compte du risque potentiel qu'ils représentent pour la sécurité du public. Toutes les activités correctionnelles doivent être exercées de manière à refléter la dignité humaine de tout individu, conformément aux principes de modération, d'équité et de transparence.

PARTIE IV

La Partie IV conclut à l'incorporation d'un énoncé de philosophie dans la législation, afin de permettre à la législation correctionnelle de donner au personnel une orientation adéquate, tout en lui laissant la latitude suffisante pour faire face aux divers problèmes quotidiens de fonctionnement.

RÉSUMÉ

Le Résumé termine le document en réitérant l'importance d'un énoncé de philosophie pour orienter l'application et l'interprétation de la législation correctionnelle et fournir un cadre clair pour l'élaboration des politiques.

L'élaboration d'un droit carcéral à la fois crédible, efficace et représentatif des valeurs canadiennes contemporaines requiert le soutien du public. C'est pourquoi les commentaires et les réactions aux concepts énoncés dans le présent document sont demandés.

INTRODUCTION

Ce document de travail est le premier que produit le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel. Il paraît en même temps qu'un autre document intitulé *Cadre pour la révision du droit correctionnel.*

Comme première étape de cette révision fondamentale de la législation correctionnelle fédérale, il y a lieu de s'interroger sur ce que le système correctionnel doit tenter de réaliser, c'est-à-dire son but fondamental et les principes devant régir son fonctionnement. Un énoncé de philosophie exprimé clairement dictera ensuite l'élaboration de certaines propositions formelles qui se cristalliseront au cours de cette révision. En outre, la clarté de l'objet et des principes doit permettre aux détenus, au personnel correctionnel et au public, ainsi qu'aux juges, de mieux comprendre le « sens » d'une sentence d'emprisonnement au Canada.

Avant d'aborder les domaines de la révision proprement dits, tels que la mise en liberté et la clémence, les droits des détenus, les pouvoirs du personnel, les victimes et le processus correctionnel, etc., le document mentionné plus haut et portant sur le cadre de la révision traite de la structure juridique actuelle, à l'intérieur de laquelle la nouvelle législation correctionnelle doit être élaborée. Cette structure est déterminée par la constitution, qui enchâsse la *Charte des droits et libertés,* ainsi que le « common law », les engagements internationaux du Canada et d'autres lois fédérales. D'autre part, un certain nombre de grandes questions retiennent l'attention, comme la cohérence, la clarté et l'attrait inhérents à une législation qui se propose de favoriser un exercice judicieux du pouvoir discrétionnaire et de réduire le nombre de litiges.

L'étude de l'énoncé d'une philosophie pour orienter le système correctionnel, que renferme le présent document, et celle de la structure juridique et des objectifs subsidiaires, tels que l'uniformité et la cohérence, que renferme le document sur le cadre de la révision, détermineront les paramètres pour la poursuite de la révision et l'élaboration d'une nouvelle législation correctionnelle.

La partie I de ce document de travail comportera une description sommaire de la nature du système correctionnel au Canada et traitera de certaines tendances et de leur incidence sur l'élaboration d'une philosophie des services correctionnels. La partie II portera sur l'objet et les principes du droit pénal et leurs répercussions sur le système correctionnel. La partie III proposera un énoncé d'objet et de principes pour le système correctionnel et fera ressortir certains effets de l'adoption de cet énoncé. Enfin, la partie IV traitera de la « forme » appropriée d'un tel énoncé : doit-il être incorporé dans la législation ou faire partie des politiques et, dans la première hypothèse, comment affecterait-il — si tant est — les instances provinciales?

DÉFINITIONS

Avant d'aller plus loin, il nous semble utile de définir notre terminologie. La distinction entre objectifs et principes n'est pas toujours facile; le fait d'y avoir failli nous-mêmes dans le *Premier document de consultation,* peut expliquer la confusion décelée dans les réponses reçues. Afin d'aider les répondants dans la présente ronde de consultations, nous suggérons donc les définitions suivantes.

Un objectif est la finalité visée par une activité ou un groupe d'activités. Il est mesurable, jusqu'à un certain point, bien que son évaluation exacte puisse s'avérer impossible. C'est souvent le cas dans le système correctionnel. Un principe est un énoncé de politique à un niveau fondamental; il s'applique largement à travers un organisme. C'est essentiellement un énoncé sur la manière dont cet organisme doit mener son activité.

Dans le présent document - et, en fait, pour l'ensemble de la Révision du droit correctionnel - le terme objet est employé pour désigner le but global du système correctionnel, ainsi qu'un énoncé des moyens ou des stratégies de base, par lesquels ce but sera réalisé. Bien que le terme « objectif » ait pu remplacer « objet », nous préférons conserver le premier pour décrire le but particulier de chacun des éléments du système correctionnel; ainsi, l'objectif de la libération conditionnelle peut se révéler fort différent de celui de la classification des détenus, encore que les deux objectifs doivent contribuer à l'objet général du système correctionnel.

« Philosophie » est un terme utilisé pour désigner un énoncé qui renferme à la fois l'objet (ce qui doit être réalisé) et les principes (comment l'objet doit être réalisé).

PARTIE I : LE SYSTÈME CORRECTIONNEL AU CANADA

La complexité du système correctionnel canadien a été amplement soulignée. C'est un système particulièrement diversifié, dispersé et fragmentaire, auquel un large éventail de secteurs publics et professionnels prend part ou par lequel il se trouve concerné.

En vertu de la constitution canadienne, la compétence en matière de justice pénale et d'une bonne partie de ses composantes est répartie entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. La *Loi constitutionnelle de 1867* attribue aux provinces la compétence pour les prisons et les maisons de correction et à l'autorité fédérale pour les pénitenciers. La différence principale entre les prisons provinciales et les pénitenciers fédéraux réside dans la durée des peines qui y sont purgées. Celle-ci est déterminée par les tribunaux, qui sont administrés par les gouvernements provinciaux, dans les limites fixées par le *Code criminel* et d'autres lois fédérales telles que la *Loi sur les stupéfiants*, lesquels relèvent de l'autorité fédérale.

Bien que les gouvernements fédéral et provinciaux soient dotés de législations correctionnelles qui tombent sous leurs compétences respectives, le gouvernement fédéral est également responsable du cadre juridique de base régissant les infracteurs qui purgent des peines d'emprisonnement pour des infractions aux lois fédérales. Cette autorité lui est reconnue par la *Loi sur les prisons et les maisons de correction.* Le *Code criminel* stipule que les personnes condamnées à l'emprisonnement pour une période de deux ans ou plus doivent être condamnées à purger leur peine dans un pénitencier et celles qui sont condamnées à une période inférieure à deux ans doivent être condamnées à purger leur peine dans des établissements provinciaux.

L'expression « système correctionnel » couvre une vaste gamme d'établissements, de programmes, de services et d'activités. On compte près de 12 000 détenus dans 60 établissements fédéraux situés à travers le pays et employant 10 000 personnes. D'autre part, 7 000 détenus sous responsabilité fédérale sont soumis à une forme quelconque de mise en liberté sous condition. Près de 20 000 personnes sont incarcérées dans des établissements provinciaux établis à travers le pays, et près de 20 % d'entre elles sont en en détention provisoire. En outre, les systèmes correctionnels provinciaux s'occupent en permanence d'environ 77 000 personnes soumises à des mesures non carcérales, telles que la probation, la libération conditionnelle provinciale, les ordonnances de travaux communautaires, le mode facultatif de paiement des amendes, etc.

Même une telle énumération est trop générale pour décrire exactement la diversité du système correctionnel. Les établissements fédéraux vont des établissements à sécurité maximale, où les programmes et le déplacement des détenus sont relativement limités, aux fermes et installations forestières, où les détenus exercent divers travaux communautaires, mais retournent à l'établissement le soir. Le personnel correctionnel a, lui aussi, différents intérêts et différents soucis, qui vont de la sécurité aux services de

conseiller, et du choix de la meilleure formation professionnelle aux services médicaux ou psychiatriques. Les établissements, le personnel et les programmes provinciaux varient encore davantage.

Le caractère fragmentaire ou « fractionné » du système correctionnel canadien et son manque apparent de coordination ont été fortement critiqués par les observateurs, qui réclamaient une meilleure intégration et une plus grande cohésion. On a dit souvent que le système correctionnel, *loin d'être véritablement un système, était* plutôt un agencement d'éléments disparates. Il reste que la caractéristique d'un système n'est pas sa cohésion ou sa coordination internes, mais plutôt sa dynamique, l'interaction de ses différents éléments, de sorte que le moindre changement à l'un d'entre eux influe sur tous les autres et débalance le tout. Dans ce sens, le système correctionnel en est indéniablement un. De fait, les critiques les plus courantes portent précisément sur le changement apporté à un élément sans qu'on ait tenu compte de ses effets sur les autres. La planification globale qui permettrait d'éviter ces critiques suppose une structure organisationnelle centralisée, un cadre légal et réglementaire uniforme, une adhésion volontaire de tous les éléments à des objectifs et des procédures semblables, ou une combinaison des trois.

Diverses collectivités et différents individus sont également impliqués dans le système correctionnel à tous les niveaux. Ils participent à des comités consultatifs de citoyens ou d'autres comités consultatifs, ou encore comme bénévoles à des programmes sociaux, culturels et thérapeutiques. Ils siègent comme commissaires communautaires à la Commission nationale des libérations conditionnelles et agissent comme agents de probation bénévoles. Ils assurent une vaste gamme de services aux détenus, par le truchement d'organismes tels que la John Howard Society, la Elizabeth Fry Society, l'Armée du Salut, la Seven Steps Society, les Alcooliques anonymes et beaucoup d'autres. Certains, notamment les associations de victimes, prônent une protection publique plus tangible contre les détenus dangereux. Ces organismes, de nombreux autres ou d'autres individus, y compris ceux du secteur pénal tels que la police, l'appareil judiciaire et la profession légale, ont des opinions vives, diverses et souvent contradictoires sur le rôle du système correctionnel. De nombreux programmes correctionnels sont le reflet d'un compromis entre ces opinions divergentes et, de ce fait, institutionnalisent ces conflits. Il se peut, en effet, que la coexistence d'objectifs contradictoires soit une condition à la réalisation d'un consensus autour de l'usage du pouvoir coercitif de l'État.

Il n'est certes pas aisé de formuler un énoncé de philosophie susceptible d'assurer une orientation appropriée à tous les éléments d'un système correctionnel aussi complexe et d'obtenir l'accord et le soutien de ces éléments. Il est sans doute illusoire de s'attendre à la formulation d'un énoncé qui satisfasse à la fois tous les secteurs impliqués ou intéressés dans le système. Il est, toutefois, encourageant de voir à quel point les répondants du Premier document de consultation se sont accordés sur les objectifs et les principes possibles du système correctionnel.

La complexité de la structure du système actuel traduit une certaine évolution au fil des années. La diversité et la contradiction de ses valeurs et de ses objectifs sous-jacents ont

cependant, été flagrants depuis l'« invention » du pénitencier en Pennsylvanie en 1818, pour réformer et punir les malfaiteurs. Lorsque le premier pénitencier ouvrit ses portes au Canada presque seize ans plus tard, il endossa les mêmes principes et les mêmes objectifs. Au début du XIX[e] siècle, les Quakers de Pennsylvanie réagirent contre les conditions répressives et inhumaines qui prévalaient dans les prisons locales. Ils soutenaient que, par le biais de la pénitence, une prison devait être une institution qui favorise la réforme. Ce « traitement moral » se réaliserait grâce à un isolement rigoureux, un silence total, de rudes travaux et des conditions d'austérité favorables à la réflexion et au repentir. Ce nouveau régime, bien que critiqué pour l'atrophie intellectuelle qu'il engendrait et qui menait de nombreux détenus à la folie, promettait en même temps de former des citoyens disciplinés, pratiquants, respectueux des lois et travailleurs.

Peu de temps après, en 1821, une nouvelle approche vit le jour à Auburn, à New York. Tout en empruntant au système pennsylvanien les principes et les objectifs de l'approche « isolationniste », elle introduisit une forme d'activité « collective » par le travail des détenus en groupe. Toute communication était cependant interdite et donnait lieu à des sanctions sévères. L'innovation du travail communautaire était destinée à accroître la productivité et à réaliser le vague objectif d'avoir un pénitencier « autosuffisant ». L'intégration du travail aux objectifs de châtiment et de réforme eut pour effet de tenter les détenus à communiquer entre eux et à transgresser la discipline. Cette situation entraîna, à son tour, une recrudescence de châtiments sévères et inhumains, visant à maintenir la discipline et la rigueur jugées essentielles à la réforme des détenus.

En 1835, le premier pénitencier canadien ouvrit ses portes dans le village du Haut-Canada de Portsmouth (aujourd'hui, le pénitencier de Kingston). Il fut fondé sur le système « collectif » qui, par la suite, devint le modèle le plus courant en Amérique du Nord (le système « isolationniste » étant adopté surtout dans les pays européens et au Québec). Au cours des années qui suivirent, Kingston, tout comme Auburn, mit l'accent sur l'utilisation de la main-d'œuvre carcérale et du profit à en tirer. Comme à Auburn, la corruption qui accompagna le contrôle absolu du directeur, de même que la cruauté des châtiments appliqués pour maintenir l'ordre aboutirent à la longue à un scandale, suivi d'une enquête publique - la Commission Brown de 1849 - et d'une réforme pour mettre un terme à quelques-unes des pires atrocités et pratiques de corruption. Jusqu'à aujourd'hui, on continua cependant à insister sur le travail, sans tenir compte souvent du peu d'utilité des tâches attribuées. On jugeait préférable, à ces moments, de donner du travail que d'encourager les activités passives. Il était courant, en effet, de limiter les programmes éducatifs de manière à ce qu'ils n'entrent pas en conflit avec les programmes de travail.

Au cours de la deuxième moitié du XVIII[e] siècle, le système Crofton ou système irlandais commença à prédominer; il fut fortement préconisé par les responsables et réformateurs correctionnels, et un bon nombre de ses caractéristiques fut intégré au système canadien. S'appuyant sur le travail déjà effectué à la colonie pénitentiaire de Alexander Maconochie, Norfolk Island, Sir Walter Crofton introduisit dans le régime pénitentiaire irlandais un système de classement des détenus, de remise de peine méritée, de mise en

liberté graduelle, de prisons ouvertes et de libération conditionnelle. Ces mesures furent fortement recommandées par les réformateurs correctionnels et furent introduites en partie, au tournant du siècle, dans le système canadien. La remise de peine méritée fut adoptée en 1868 et, comme certains autres privilèges, elle fut graduelle selon le classement des détenus, les grades élevés étant la récompense d'une bonne conduite. Vers la fin du XIX^{e} siècle, les libérations conditionnelles furent de plus en plus fréquentes et, en 1899, la loi sur le « permis de libération » (le *Ticket of Leave Act*) fut adoptée pour institutionnaliser cette pratique et l'appliquer de façon plus évidente selon le mérite. Ces mesures annonçaient une ère nouvelle marquée de plus en plus par des évaluations individuelles de la performance et des potentialités de chaque détenu, lors des décisions relatives à l'application de la sentence. Cette tendance à mettre l'accent sur des mesures individualisées se heurtait au concept d'un régime uniforme et au mérite accordé à un programme carcéral rigoureux.

Le XX^{e} siècle connut l'essor des sciences sociales, qui prônèrent l'idée que les causes du crime sont naturelles, compréhensibles et potentiellement curables. Cette confiance, qui s'accrut notamment après la deuxième guerre mondiale, favorisa une orientation dite de « traitement » et la conviction que la criminalité pouvait être réduite grâce à des moyens individualisés, mis en oeuvre à l'intérieur des murs de la prison. Malgré les espoirs qu'elles suscitèrent, ces nouvelles théories furent souvent accueillies aveuglément, sans être toujours accompagnées des changements pratiques pouvant en assurer une expérimentation sérieuse.

En 1938, le *Rapport Archambault*[1] fit état d'un manque presque total de programmes visant la réadaptation, bien qu'il fit remarquer, au passage, qu'« il est d'autant plus difficile d'établir les principes de la science pénale qu'elle fait encore l'objet de profondes recherches scientifiques et de nombreuses controverses et que, actuellement, un grand nombre de ses problèmes semblent être pour ainsi dire insolubles ».[2]

Par une série de recommandations, Archambault se fit l'écho des réformateurs, des surintendants de pénitenciers et des rapports antérieurs qui remontaient à la Commission Brown : contrôle plus centralisé des établissements de détention (y compris les prisons provinciales), classement des détenus, procédures de discipline équitables, contrôle de l'emploi des armes à feu, meilleures activités récréatives, éducatives, et meilleurs soins médicaux et offices religieux, modernisation des activités de travail, rémunération des prisonniers, prisons provinciales pour les femmes, probation, création d'une commission des libérations conditionnelles, aide aux organismes bénévoles, autant de recommandations qui figurent dans ce rapport. Bien que le *Rapport de la Commission Archambault* ait marqué, et marque encore, un tournant décisif dans la pensée et la pratique correctionnelles au Canada, il ne donna que peu de résultats concrets à court terme. Une *Loi sur les pénitenciers* révisée fut adoptée en 1939, mais sa proclamation et son entrée en vigueur ne remontent qu'à 1947. Même à partir de cette date, et pour une autre décennie au moins, on assista à peu de changements; il reste que l'accueil accordé

---

[1] Archambault, J. (président). 1938 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le système pénal du Canada.* Ottawa, Imprimeur du Roi.

[2] *ibid*, pp. 7,8.

par le public et les milieux professionnels aux idées d'Archambault fut franchement positif. Les principes de pénologie, ou du moins ceux qui se prévalaient d'un fondement scientifique, furent par la suite endossés aisément, traçant la voie à des innovations subséquentes.

En 1956, le Comité Fauteux[3] s'aperçut que les réformes recommandées par Archambault, dont la plupart furent acceptées au cours des deux décennies suivantes, étaient incomplètes ou mal implantées. Le Comité recommanda qu'une importance renouvelée soit accordée aux programmes de réadaptation, en même temps qu'à une libération conditionnelle adaptée aux progrès réalisés en cours de traitement.

La réitération de ces principes et recommandations de longue date, faite par Fauteux, jointe à un grave problème d'espace et à un changement de gouvernement aboutirent à une décennie de modifications et de réformes profondes au système fédéral. La Commission nationale des libérations conditionnelles fut créée en 1958 et a dû faire face au cours des quelques années qui suivirent, à des critiques selon lesquelles trop peu de détenus étaient libérés, et trop lentement. De même, un comité fédéral, qui compte sans doute parmi les plus importants, mais les moins connus, fut constitué : le Comité de planification correctionnelle. Ce comité recommanda et mit rapidement sur pied un système pénitentiaire étendu et régionalisé formé de petits établissements modernes de trois niveaux de sécurité, comprenant des établissements spécialisés dans des services tels que la psychiatrie et le traitement de la toxicomanie. Au cours des dix années suivantes, le système passa de neuf forteresses à sécurité maximale à un système moderne et diversifié de 33 pénitenciers.

Le *Rapport du Comité Ouimet*[4] de 1969 estimait que la controverse autour des objectifs à atteindre lorsqu'on traite avec les détenus demeurait l'un des problèmes majeurs du système correctionnel. Le Comité souligna la nécessité d'une double fonction : celle d'assurer à la fois la sécurité et la protection à long terme au moyen de la réadaptation. Ouimet fit ressortir aussi le besoin d'établir une politique de justice pénale intégrée et une politique explicite de détermination des peines, qui restreigne de façon non équivoque le recours à l'emprisonnement. Néanmoins, le principal souci des années soixante-dix fut de trouver le moyen de faire fonctionner le système le plus efficacement possible.

On constata cependant, dès 1970, un scepticisme croissant à l'égard des programmes de réadaptation et des théories sur lesquelles ils sont fondés qui tentent de traiter les détenus comme des malades et de considérer que leurs problèmes échappent à leur propre contrôle, mais peuvent être réglés par les autorités carcérales.

---

[3] Fauteux, G. (président). 1956 Rapport d'un comité institué pour faire enquête sur les principes et les méthodes suivis
au Service des pardons du Ministère de la Justice du Canada. Ottawa, Imprimeur de la Reine.

[4] Ouimet, R. (président). 1999 Rapport du Comité canadien dela réforme pénale et correctionnelle — Justice pénale et correction : un lien à forger. Ottawa, Information Canada.

Dans son *Rapport sur l'emprisonnement et la libération*[5], de 1975, la Commission de réforme du droit insista plutôt sur le besoin de traiter avec les détenus de manière à les inciter à assumer leurs responsabilités, en leur fournissant un environnement aussi proche que possible de celui de la communauté. La Commission s'interrogea également sur le recours à la réadaptation pour justifier la condamnation des délinquants à l'emprisonnement; elle souligna, une fois de plus, le besoin de restreindre le recours à l'incarcération.

Conformément à la recommandation de la Commission de réforme du droit, l'opinion courante sur la réadaptation a évolué vers un modèle offrant aux détenus la possibilité d'améliorer leur instruction et leurs habiletés professionnelles et sociales. Plutôt que de vouloir transformer les détenus, on reconnaît que le système correctionnel ne peut que leur procurer un environnement qui favorise leur sens des responsabilités, grâce à des moyens raisonnables qui leur permettent de s'aider eux-mêmes.

Malgré l'énoncé de cette politique, en 1977, dans le *Rapport du groupe de travail sur les services correctionnels fédéraux*[6], il n'y a pas de raison de croire que le système correctionnel soit en contradiction avec ce qu'il devrait faire. Récemment encore, en 1984, Vantour[7] et Carson[8] ont remarqué qu'on ne comprenait pas grand-chose au « modèle axé sur la participation » et à la manière de le mettre en application, Carson estimant toutefois que ces concepts semblaient beaucoup moins confus qu'en 1977.

Ailleurs, notamment dans certaines juridictions des États-Unis, l'abandon de la notion de réadaptation a engendré des déceptions, faute de philosophie directrice pour y suppléer. On peut entrevoir actuellement une volonté d'explorer l'idée à nouveau, à la lumière, cette fois, d'une compréhension plus réaliste des limites des théories de réadaptation et des solutions de rechange disponibles.

---

[5] Commission de réforme du droit du Canada. *Emprisonnement, libération*, (1975).

[6] *Le rôle des services correctionnels fédéraux du Canada.* (Rapport du groupe de travail sur la création du Service canadien de correction intégré), 1977.

[7] Vantour, J. (président). Rapport sur les meurtres et les voies de fait commis dans la Région de l'Ontario, (1984).

[8] Carson, J. (président). *Rapport du Comité consultatif chargé par le Solliciteur général du Canada d'étudier la gestion des établissements correctionnels*, novembre 1984.

PARTIE II : L'OBJET ET LES PRINCIPES DU DROIT PÉNAL ET LEURS RÉPERCUSSIONS SUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL

L'une des prémisses de la révision du droit pénal fut que le Canada doit se doter d'une politique intégrée de justice pénale qui réponde à l'évolution des besoins de la société canadienne moderne et des individus qui la composent.

Les préoccupations relatives au système de justice pénale qui conduisirent à la création de la Commission de réforme du droit, ainsi qu'à des initiatives majeures de réforme du droit pénal dans de nombreux pays occidentaux, furent exprimées avec vigueur dans le Rapport du Sous-comité parlementaire sur le Régime d'institutions pénitentiaires au Canada (1977), qui affirme, dans sa conclusion, que ce qui manque à notre système de justice pénale est « une idée directrice précise ou acceptable de l'œuvre que notre société a l'intention d'accomplir en matière de 'criminalité'... et nous ne pouvons atteindre un idéal de justice, selon l'acception logique de ce terme essentiel, qu'en nous engageant formellement à procéder à une réforme radicale.... La réforme de nos prisons devrait être rien moins qu'un examen approfondi, franc et candide, et donc nécessairement douloureux **de ce que le système de justice criminelle devrait faire**. » (Insistance du texte original).

Comme première étape du processus de révision du droit pénal, le gouvernement publia *Le Droit pénal dans la société canadienne* (DPDSC) en 1982. Ce document formula un énoncé sur le champ d'application, l'objet et les principes appropriés du droit pénal, à partir de sa nature même et de ses fondements philosophiques. Cet énoncé visait à orienter l'approche qui permettrait de déterminer, au cours de la révision, des questions plus précises relatives aux politiques pénales. Il constitue donc le point de départ tout indiqué pour le présent document.

OBJET DU DROIT PÉNAL

Tout en prenant conscience de la controverse qui oppose les adeptes de la justice rétributive aux utilitaristes, le DPDSC estime qu'il y a moyen de concilier leurs théories respectives dans le cadre d'une politique qui, plutôt que de rechercher une justification morale ou philosophique au recours à l'autorité du droit pénal, se contente de déterminer ce qu'il doit réaliser et comment il doit jouer son rôle. Le consensus est, en effet, nettement plus évident sur ces derniers points. Le document considère que la société attend du droit pénal qu'il contribue à sa protection contre les conduites gravement préjudiciables. On reconnaît, du même coup, la nature essentiellement punitive des sanctions pénales, de sorte que la société réclame aussi que le droit pénal soit appliqué avec justice et mesure.

Le DPDSC en conclut que le droit pénal a deux grands objectifs :

1 Un *objectif de sécurité*, c'est-à-dire le maintien de l'ordre public, la prévention du crime et la protection du public;

2 Un *objectif de justice*, soit l'équité, l'impartialité, la protection des droits et libertés de la personne contre les pouvoirs de l'État, et la nécessité d'assurer une réaction appropriée aux méfaits.

L'objet du système de justice pénale doit être réalisé conformément à certains principes qui reflètent les valeurs de la société contemporaine reliées au droit pénal. Quelques-uns d'entre eux visent particulièrement l'orientation de la procédure de la justice pénale; d'autres sont destinés à une application plus générale; d'autres encore visent spécifiquement le système correctionnel.

Les principes suivants concernent, dans une certaine mesure, le système correctionnel :

a) On ne doit recourir au droit pénal que lorsque d'autres moyens d'intervention sociale sont inadéquats ou inappropriés à l'égard d'un certain mode de comportement et de façon à n'empiéter qu'au minimum sur les droits et libertés des personnes, compte tenu des objectifs poursuivis.

c) Le droit pénal doit aussi exposer clairement et simplement les droits des personnes dont la liberté est directement menacée par le processus pénal.

e) Le droit pénal doit prévoir et définir clairement les pouvoirs nécessaires à la conduite des enquêtes criminelles, à l'arrestation et à la détention des contrevenants sans empiéter de façon abusive ou arbitraire sur les droits et libertés des personnes.

f) Le droit pénal doit prévoir des sanctions reliées à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du contrevenant; ces sanctions doivent également refléter la nécessité de protéger le public contre la récidive et de dissuader d'autres personnes de commettre ces mêmes infractions.

g) Dans les cas qui le permettent et le justifient, le droit pénal et le système de justice pénale doivent également promouvoir et prévoir :

i) des possibilités de réconciliation de la victime, de la collectivité et du contrevenant;
ii) une compensation pour le préjudice causé à la victime;
iii) la possibilité de réhabiliter le contrevenant et de le réintégrer au sein de la collectivité.

j) Afin d'assurer l'égalité de traitement et le respect de l'obligation de rendre compte, les pouvoirs discrétionnaires exercés à certaines étapes critiques du processus de justice pénale doivent être soumis à des mécanismes de surveillance appropriés.

k) Toute personne qui allègue avoir fait l'objet d'un traitement illégal ou abusif de la part d'un fonctionnaire du système de justice pénale doit avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant un mécanisme d'enquête et un droit de recours.

l) Dans les cas qui le permettent et le justifient, on doit donner aux citoyens l'occasion de participer au processus de justice pénale et à la détermination des intérêts de la collectivité.

RÉPERCUSSIONS SUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL

Nous avons mentionné plus haut qu'on admet généralement que les sanctions pénales, quelles que soient leur justification et leur forme, sont essentiellement punitives. Cette réalité s'applique particulièrement, de toute évidence, à la peine d'emprisonnement.

En des temps reculés, la peine tenait d'un régime intentionnellement brutal où les détenus étaient soumis, entre autres, selon les époques, à l'opération de la roue, au boulet, à la cadène, aux travaux forcés, à l'isolement cellulaire prolongé ou au silence. La discipline était renforcée par la flagellation et le jeûne au pain et à l'eau.

De nos jours, les conditions sont autrement plus humaines, comme pourraient en témoigner les critiques les plus sévères du système. En fait, on peut affirmer objectivement que le régime actuel se veut humain. Il n'en demeure pas moins punitif.

En ce qui a trait aux premières nécessités — logement, hygiène, alimentation, services essentiels — la plupart des détenus bénéficient d'un niveau qui rejoint généralement, et dépasse parfois, les normes minima des Nations Unies. Ils bénéficient, dans la plupart des établissements, d'une gamme de programmes conçus pour leur assurer un travail utile et des activités durant les périodes de loisirs. C'est ainsi qu'il n'en coûte pas moins que 40 000 $ en moyenne par an pour héberger un détenu dans un pénitencier fédéral. Bien qu'ils puissent laisser croire que les détenus vivent dans de bonnes conditions, des chiffres semblables sont, en réalité, trompeurs, car la plupart des dépenses servent à contenir et à contrôler les détenus et non à leur fournir des biens et des services. La plus grande partie des budgets correctionnels est consacrée aux salaires du personnel, alors que le niveau de vie des détenus ne dépasse pas de beaucoup le seuil minimal.

Le véritable châtiment de l'emprisonnement est la perte de liberté. De surcroît, l'isolement entraîne avec lui inexorablement son cortège de privations : enrégimentement, limitation des choix, séparation de la famille et des amis, perte d'une

foule de possibilités qu'offre une société pour l'épanouissement, l'enrichissement, le divertissement et le profit d'un individu.

La tension de la vie carcérale est débilitante pour bon nombre de détenus, non seulement la tension entre gardien et gardé, mais celle reliée à la culture même du détenu. Une partie de la population carcérale a tendance à la violence, ce qui explique d'abord pourquoi un si grand nombre d'entre eux se trouve derrière les barreaux, et pourquoi un nombre déconcertant souffre, à un moment ou l'autre, de troubles mentaux ou émotionnels. Le fait de devoir vivre jour après jour dans la promiscuité de détenus provoque souvent une forte tension chez ceux d'entre eux, peut-être la majorité, qui ne souhaitent rien d'autre que purger leur peine, sans incident.

La question qui se pose à propos du système correctionnel est à double volet : comment ce système peut-il, au cours de l'exécution de la sentence du tribunal (la « peine »), contribuer à la réalisation de l'objectif de sécurité du droit pénal, et en quoi est-il freiné par l'objectif de justice?

Bien que tous les éléments du système de justice pénale doivent tenir compte de ces deux séries d'objectifs, l'équilibre entre elles varie à l'intérieur du système et dépend en réalité du rôle de chaque élément en particulier. Il faut donc distinguer les répercussions de chacun de ces deux groupes d'objectifs propres au système correctionnel. D'autre part, nombre de principes formulés dans le DPDSC ont également des répercussions sur ce système.

L'OBJECTIF DE SÉCURITÉ

L'objectif de sécurité du système de justice pénale, pris globalement, comprend le maintien de l'ordre, la prévention du crime (soit par des programmes pro-actifs, soit par la dissuasion), la protection immédiate par la neutralisation des personnes qui ont commis des infractions sérieusement préjudiciables ou dangereuses et la protection à long terme par la réadaptation des détenus. En appliquant une peine d'emprisonnement, le système correctionnel neutralise certainement, dissuade parfois, et devrait idéalement favoriser la réadaptation des individus placés sous sa garde.

- **Neutralisation**

Aussitôt qu'une sentence d'emprisonnement est rendue, le système correctionnel a évidemment l'obligation de garder l'infracteur en détention sûre pour la durée de la peine (sous réserve des modalités légales de mise en liberté), de manière à prévenir d'autres crimes qu'il pourrait commettre contre la collectivité.

La neutralisation du détenu constitue le châtiment et contribue à la sécurité de la société, du moins pour la durée de la peine. Conformément à cette obligation, le système correctionnel doit également garder les détenus dans un environnement sûr, où les possibilités de commettre d'autres crimes sont réduites. Le système correctionnel peut

assurer la neutralisation par d'autres moyens que l'incarcération, comme la libération assortie d'une condition interdisant tout contact avec certaines personnes ou de voyager au-delà de certaines frontières, la surveillance électronique au moyen de bracelets émetteurs ou de médicaments antialcooliques comme l'antabuse.

- **Dissuasion**

À la phase de détermination de la peine, la dissuasion est un des objectifs de l'imposition d'une sanction pénale, plus particulièrement une peine d'emprisonnement. La sanction est imposée dans le but de démontrer les conséquences d'une conduite indésirable, avec l'espoir que l'infracteur sera convaincu de ne pas récidiver et que d'autres infracteurs potentiels seront dissuadés de se livrer à une activité criminelle.

Nombreux sont ceux qui contestent l'efficacité de la peine en tant que mesure de dissuasion, et cette notion s'en trouve d'autant plus controversée. À l'appui de leur point de vue, ils évoquent volontiers la fameuse histoire des pickpockets qui œuvraient au milieu de la foule de Newgate durant l'exécution publique d'un des leurs. À un niveau plus banal, ils relatent de nombreux récits de récidivistes qui, malgré la sévérité croissante de leurs sentences successives, ne s'amendent jamais. On peut démontrer, en effet, que les facteurs de dissuasion les plus importants sont la probabilité d'être pris sur le fait et la promptitude du châtiment et sa certitude.

On constate que certaines infractions peuvent être l'objet de dissuasion plus efficacement que d'autres, comme la conduite en état d'ébriété soumise à des contrôles au bord des routes; on constate aussi que certains infracteurs semblent plus disposés à la dissuasion que d'autres. Il n'existe pas cependant une simple relation de cause à effet qui puisse être établie à cet égard.

Le meilleur résumé de cette thèse nous est peut-être fourni par la President's Commission on Crime and the Administration of Justice des États-Unis, de 1967 :

> La dissuasion des individus en général et des délinquants en tant que récidivistes potentiels, ainsi que le contrôle, au besoin, demeurent des fonctions correctionnelles légitimes. On n'a malheureusement pas vérifié suffisamment, par la recherche et l'évaluation, dans quelle mesure les différents moyens de s'y prendre avec les délinquants peuvent réussir à cet égard. Il n'est pas plus logique, cependant, de supposer que les différentes méthodes de dissuasion agissent uniformément que de supposer que toute approche de réadaptation réussira avec tous les types de délinquants.

On doit ajouter, cependant, que même les adeptes les plus convaincus de la dissuasion semblent admettre que celle-ci est plus efficace lorsqu'elle s'accompagne d'une peine prompte et certaine.

On peut développer cette idée en soutenant que si la peine est effectivement dissuasive, plus elle est sévère plus le facteur de dissuasion a de chances d'être efficace. Poussé à l'extrême, ce raisonnement pourrait nous ramener, bien sûr, aux anciennes conditions

brutales de détention, telles que la flagellation, la mutilation et autres régimes sadiques conçus pour nuire à la fois au corps et à l'esprit du détenu. Quoiqu'il en soit, un tel traitement serait considéré de nos jours comme une violation aux valeurs contemporaines; aucun des répondants au *Premier document de consultation* n'a évidemment approuvé de telles pratiques. Ce traitement serait contraire aux principes énoncés dans les conventions des Nations Unies et autres conventions internationales auxquelles le Canada est partie, et dérogerait à la *Charte des droits et libertés*. Aussi, pour les fins de la présente étude, ce type de traitement sera-t-il écarté.

Sans aller jusqu'à ces limites inacceptables, on pourrait néanmoins faire de la prison une expérience beaucoup plus pénible qu'elle ne l'est déjà. On y parviendrait en établissant des conditions de vie plus austères (logement, alimentation, habillement, agréments divers), en rendant la routine de travail beaucoup plus dure, en limitant au strict minimum les autres programmes et activités sociales et, de façon générale, en renforçant la discipline et en imposant un régime beaucoup plus autoritaire, mais juste.

Nous estimons toutefois que le système correctionnel ne peut pas, à lui seul, établir de véritables distinctions entre la fonction punitive et la fonction dissuasive d'une peine. Si le juge, en rendant une sentence, veut mettre l'accent sur la dissuasion, il devrait le faire en imposant une peine plus longue, dans les limites indiquées.

En somme, à notre avis, la fonction essentiellement dissuasive du système pénal provient de l'incarcération elle-même et non des conditions de détention.

- **Réadaptation**

Bien que la réadaptation ait été mise en doute, en général, pour justifier *l'imposition d'une peine* d'emprisonnement, aucun rapport important n'a jamais recommandé de l'abandonner comme un des buts du *système correctionnel*. Même le Sous-comité parlementaire de 1977, qui rejetait le recours à l'emprisonnement *en vue* de la réadaptation des détenus, déclarait que « aussitôt prise la décision d'emprisonner un délinquant... les techniques correctionnelles employées devraient tendre à encourager et aider le détenu à se réformer ». Aussi, selon le Sous-comité, l'emprisonnement, et le système correctionnel en général, contribuent-ils à la protection de la société de deux manières :

> « La protection de la société » comme fin de l'incarcération n'inclut pas seulement la protection pendant la période d'emprisonnement grâce au retrait physique d'une personne dangereuse ou d'une personne qui n'a pas respecté les valeurs que protège le droit criminel, mais également la protection de la société après la libération de ladite personne, grâce à un système conçu pour l'aider à se réformer.

Le système correctionnel est la seule fraction de la justice pénale qui se propose d'aider l'infracteur et de l'encourager à vaincre les facteurs qui contribuent à sa délinquance. D'autres phases du système de justice pénale peuvent avoir occasionnellement ou incidemment le même effet, mais ce n'est qu'après la détermination de la peine qu'un

organisme gouvernemental est autorisé à tenter de « traiter » l'infracteur. Même à une époque de restrictions financières, la plupart des spécialistes du système correctionnel ou des universitaires, voire le public en général, continuent d'appuyer le principe de la réadaptation, pour la simple raison, peut-être, qu'il serait cynique et irréfléchi d'abdiquer là-dessus si facilement.

En dépit de ce qui précède, il reste vrai que la réadaptation, en tant qu'idéal correctionnel, est tombée en disgrâce au Canada, au cours des années soixante-dix. Cette défaveur s'est manifestée sous deux aspects : on a considéré, d'une part, que la réadaptation était coûteuse et inefficace et, d'autre part, qu'elle engendrait une cruauté plus grande et un châtiment plus long que le modèle intentionnellement « punitif » qui l'avait précédée.

En fait, la plupart des arguments selon lesquels le traitement est « tyrannique » découlent de l'analyse effectuée par certaines juridictions, principalement celles de Californie et du Maryland; les inquiétudes étaient dues à une imposition de peines d'emprisonnement excessivement longues ou de durée indéterminée, accompagnée d'une philosophie de traitement nettement interventionniste. Néanmoins, le fait que les détenus voient dans presque toute tentative de les réadapter un élément d'injustice est sans doute vrai. Après tout, toute forme de changement personnel est pratiquement pénible à certains égards. Comme le déclare le Sous-comité parlementaire sur le Régime d'institutions pénitentiaires de 1977, la « réforme personnelle » peut comporter pour les détenus une lutte douloureuse et pénible pour renoncer à l'alcool ou à la drogue, accomplir un travail frustrant et mal rémunéré au lieu de poursuivre le risque excitant des gains moins légitimes, ou encore se soumettre à un processus de longue haleine pour acquérir de nouvelles méthodes qui permettent de déceler la colère et la frustration et d'y faire face.

Malgré ce côté contraignant de la réadaptation, on peut affirmer honnêtement qu'elle jouirait de la faveur générale si son efficacité était démontrée et si elle n'engendrait un châtiment, des coûts et des risques supplémentaires. Dans quelle mesure peut-on alors affirmer qu'elle se révèle inefficace?

Certains criminologues ont qualifié cette assertion de l'une des généralisations les plus gratuites qu'ont ait avancées dans le domaine de la justice pénale. Ils soutiennent que la plupart des programmes correctionnels évalués pourraient être qualifiés, selon les termes d'un responsable (à propos de l'un d'entre eux particulièrement bien documenté) « de programme(s) dont le concept manque de consistance, appliqué(s) de façon inadéquate par un personnel non qualifié à des personnes peut-être mal choisies ».

Même ainsi décrite, la réadaptation a-t-elle « prouvé » son inefficacité pour autant? La recherche sur l'évaluation des programmes est-elle définitive? Là aussi, l'opinion qui prévaut parmi les experts est que la qualité de cette recherche s'est rapprochée, dans l'ensemble, de celle des programmes eux-mêmes. L'une des revues les plus autorisées dans le domaine, celle de la U.S. National Academy of Science Panel on Research and Rehabilitative Techniques, conclut que la plus grande partie de la recherche effectuée sur le sujet a été inconséquente, pour ne pas dire insignifiante, en raison d'un manque de méthodologie et d'une tendance à « évaluer » une expérience correctionnelle à multiples

facettes (comme la probation) comme si elle représentait un seul phénomène. Une infime partie de la recherche correctionnelle effectuée à ce jour a été suffisamment élaborée pour faire la différence entre les détenus vraiment aidés et ceux dont la situation a empiré, en précisant au moyen de quelles techniques et dans quelles conditions. C'est ce qui explique que la plupart des programmes, quelle que soit la qualité de leurs résultats, sont perçus, globalement, comme « inefficaces ».

Nous estimons donc qu'on ne peut conclure que la réadaptation est inefficace. Les preuves avancées par ceux qui le prétendent sont trop dispersées; les tentatives pour concevoir, financer et mettre en œuvre un modèle de réadaptation pour le système correctionnel sont demeurées, à ce jour, inconsistantes et incomplètes. Ce système doit-il poursuivre pour autant sa démarche en vue de corriger les détenus?

La meilleure protection de la société, la plus largement reconnue, est la réintégration des détenus au sein de la société comme citoyens respectueux de la loi. Poursuivre activement l'objectif d'encourager les détenus et de les aider dans leur réforme personnelle, plutôt que de compter sur la peine et la dissuasion pour y parvenir, semble être, aux yeux du Groupe de travail, un concept plus indiqué pour trois raisons.

Premièrement, ce concept traite le détenu comme un être responsable, capable de changer et de se prendre en main.

Deuxièmement, il attribue aux autorités correctionnelles un rôle positif et humain, qui soutient activement les objectifs à long terme de la justice pénale. Plutôt que de mettre l'accent sur la réclusion des détenus et le maintien de l'ordre, ce rôle est de loin plus gratifiant pour le personnel qui assume la responsabilité d'aider les détenus et de les encourager à profiter des occasions offertes par la réadaptation.

Enfin, une approche de réadaptation comporte un plus grand potentiel qu'une simple approche peine-dissuasion, ne fût-ce que par la reconnaissance d'une réalité inéluctable : l'existence de facteurs criminogènes, auxquels nul châtiment ne saurait remédier. Nous visons par là certains facteurs tels que le chômage, l'impulsivité, le manque d'habileté professionnelle, le manque de tolérance devant la frustration, l'analphabétisme fonctionnel, le manque de savoir-faire social et de moyens de résoudre les problèmes, l'incapacité de faire face aux pressions émotionnelles. Nombre de ces problèmes peuvent être traités efficacement en inculquant aux détenus des habiletés cognitives et comportementales. Il est fort peu probable qu'ils les acquièrent par eux-mêmes, et la sanction ne saurait les leur apprendre par le biais de la dissuasion ou de la simple neutralisation. L'expérience démontre aussi que les détenus ont peu de chances de profiter des possibilités offertes par un programme, à moins d'y être activement encouragés; or l'un des facteurs indicatifs les plus efficaces pour participer à un programme est sa haute qualité.

- **Réconciliation**

La réconciliation de l'infracteur avec la société ou avec la victime a acquis une plus

grande légitimité au cours des dernières années. Considéré auparavant comme plus approprié aux tribunaux civils, dont le rôle est de régler les litiges entre particuliers, le dédommagement de la victime utilisé comme peine en matière criminelle a pris de l'ampleur avec la reconnaissance croissante des droits de la victime au cours de la dernière décennie. En outre, les sentences comportant un service à la collectivité en général, telles que les ordonnances de service communautaire, deviennent plus courantes. Toutes ces mesures traduisent une plus grande reconnaissance de la nécessité de mettre en valeur la réconciliation comme objectif de justice pénale.

Pourtant, la réconciliation de l'infracteur et de la victime ou celle de l'infracteur et de la communauté, une fois rendue une sentence d'emprisonnement, n'a pas été perçue en général, par les autorités correctionnelles du Canada, comme faisant partie de leur mandat, notamment au niveau fédéral. Aux États-Unis, certains États ont tenté l'expérience en permettant aux autorités correctionnelles de soumettre au juge, dans les trois mois qui suivent la sentence, un plan combiné de dédommagement ou de service communautaire, comme solution de rechange. De plus, de nombreux établissements de correction encouragent les détenus à s'engager dans des travaux communautaires (tels que l'organisation de secours aux défavorisés) durant leurs loisirs ou, plus rarement, durant leur journée de travail.

Certains groupes, notamment les groupes religieux et les organismes d'assistance post pénale, ont émis l'idée que la réconciliation du détenu avec la victime ou la communauté peut avoir un rôle déterminant dans la réforme personnelle du détenu et sa réintégration définitive au sein de la collectivité.

Mise à part la réconciliation victime-infracteur qui mène à une deuxième sentence, la réconciliation peut être encouragée à l'intérieur des prisons comme un des éléments du processus de réadaptation, celui de l'incitation du détenu à assumer la responsabilité de ses actes. Lorsque la victime ne veut pas ou ne peut pas rencontrer l'infracteur, certains programmes de réconciliation font appel à des victimes suppléantes ou symboliques qui entretiennent alors le détenu de l'impact qu'a eu le crime sur la vie.

La réconciliation victime-infracteur peut aussi être intégrée dans un plan de libération conditionnelle, par exemple par le dédommagement de la victime si le détenu trouve un emploi, ou encore par une forme quelconque de service à rendre à la victime ou à la communauté.

Les principes de réconciliation peuvent également se greffer dans le règlement des conflits au sein de l'établissement. Le personnel correctionnel traite déjà à l'amiable la plupart des conflits entre détenus, ou entre détenus et personnel, sans recourir à la procédure disciplinaire. Cette démarche peut être développée si le personnel correctionnel et les détenus ont été initiés à la médiation et aux méthodes de règlement des conflits.

- **Conclusion**

Le Groupe de travail estime que le système correctionnel peut et doit contribuer à l'objectif de sécurité du droit pénal au moyen de la neutralisation des détenus condamnés à l'emprisonnement et à l'aide d'un large éventail de programmes et de services correctionnels destinés à encourager les délinquants à devenir des citoyens respectueux des lois.

L'OBJECTIF DE JUSTICE

Selon le DPDSC, l'objectif de justice comprend « l'équité, l'impartialité, la protection des droits et libertés de la personne contre les pouvoirs de l'État, et la nécessité d'assurer une réaction appropriée aux méfaits ».

Bien que cet objectif soit clairement exprimé dans notre droit pénal, surtout sous forme de règles de procédure, il n'en est pas moins important sur le plan correctionnel.

- **Équité et impartialité**

Le traitement équitable et impartial constitue la pierre angulaire de la « règle de droit ». En 1977, le Sous-comité parlementaire décrivait ainsi le Service canadien des pénitenciers :

> « Il est vraiment ironique que l'emprisonnement, le produit fondamental de notre système de justice pénale, suscite lui-même des injustices. Nous pensons à l'absence générale dans les pénitenciers d'un système de justice qui protège la victime autant qu'il punit le contrevenant; un système de justice qui s'appuie sur une base rationnelle et permette d'administrer une collectivité, y compris l'ensemble des détenus d'une prison, suivant des normes et des règlements acceptables; un système de justice qui est appliqué selon des procédures équitables et impartiales, observées rigoureusement; un système de justice qui découle de règlements qu'on ne peut pas violer délibérément; un système de justice auquel tous sont assujettis sans crainte ou sans faveur. Autrement dit, une justice conforme au droit canadien. Dans les pénitenciers, certains aspects de cette justice n'existent tout simplement pas. Quand ils le sont, ils le sont souvent à un degré restreint, ce qui crée une situation à peine compatible avec toute conception compréhensible ou cohérente de la justice ».

Et le Sous-comité de conclure :

> « Pour les détenus, la justice est un droit personnel et également une condition essentielle de leur socialisation et de leur réforme personnelle. Elle implique à la fois le respect des personnes et des biens des autres, et un traitement équitable. L'arbitraire qu'on lie traditionnellement à la vie

en prison doit être remplacé par des règlements explicites, des mesures disciplinaires équitables et des motifs valables doivent être fournis pour toutes les décisions qui touchent des détenus ».

La situation a nettement évolué depuis ces commentaires du Sous-Comité parlementaire de 1977. La notion d'équité du « common law » a été développée par les tribunaux et appliquée aux décisions correctionnelles touchant la vie des détenus. La Charte apporte, à présent, à ceux-ci des protections supplémentaires et garantit les droits à l'égalité. Des règles ont été élaborées pour couvrir tous les aspects relatifs au traitement et à la détention des infracteurs; on a critiqué, en fait, que le mouvement du balancier soit allé trop loin et qu'un excès de réglementation de la prise de décision par le personnel ait retiré à ce dernier son pouvoir discrétionnaire, au point de nuire à sa capacité de rendre des jugements judicieux et adéquats sur les questions touchant les détenus. Toutefois, la grande majorité de ces règles fait partie des Directives du Commissaire, de sorte que les détenus ne peuvent donc s'en prévaloir devant les tribunaux.

La règle de droit demeure, néanmoins, une contrainte importante dans le fonctionnement du système correctionnel.

- **Protection des droits et libertés**

La protection des droits et libertés des personnes, y compris les détenus, est prévue dans le « common law », dans la *Charte des droits et libertés,* ainsi que dans les différents traités et résolutions des Nations Unies entérinés par le Canada, et qui prescrivent des normes minima pour le traitement des prisonniers.

Bien que la Charte accorde des droits à tous les individus au Canada (dans certains cas, aux citoyens seulement), sans spécifier ceux reliés aux matières correctionnelles, elle s'applique indéniablement aux détenus, sous réserve des limites de l'article premier. Dans la jurisprudence développée à ce jour, les tribunaux se sont montrés particulièrement soucieux de s'assurer que toute décision rendue en matière correctionnelle et touchant la liberté d'un détenu, c'est-à-dire susceptible de prolonger son incarcération ou de le placer dans un milieu plus restrictif, soit conforme aux principes de justice fondamentale.

La portée de la Charte sera étudiée de façon plus détaillée dans des documents ultérieurs qui traiteront des droits des détenus. Pour les besoins du présent document, il suffit de prendre conscience que tout ce qui a trait aux mesures correctionnelles doit être conforme aux droits et libertés garantis par la Charte.

- **Réaction appropriée aux méfaits**

Au stade de la détermination de la sentence, cette condition qui découle de l'objectif de justice suppose la nécessité d'imposer une peine appropriée et adéquate, compte tenu des circonstances de l'infraction. Une moindre exigence minimiserait ou déclasserait indûment la gravité de l'infraction. En même temps, la sanction doit être la solution la

moins restrictive pour protéger l'intérêt de la société; cette manière d'aborder la question est souvent qualifiée de « mesure » ou de « modération » dans l'application de la loi. Comme le souligne cependant le DPDSC, la modération ne doit pas être confondue avec l'indulgence; elle requiert plutôt la recherche d'un équilibre entre l'indulgence et la sévérité, une sanction juste et appropriée à la conduite criminelle.

Il importe donc que, dans l'application de la sentence, les autorités carcérales ne puissent ni aggraver ni atténuer la peine imposée par le tribunal (la privation de la liberté), sous réserve des dispositions prévues dans la loi. Il y a lieu de signaler, à cet égard, que les pratiques de libération conditionnelle sont souvent critiquées par ceux qui font valoir qu'une mise en liberté anticipée a pour effet de saper l'intention du juge. Bien que les périodes d'admissibilité à la mise en liberté soient fixées dans la loi et que les juges soient présumés en avoir connaissance lors de la détermination de la peine, certains milieux estiment toujours que la flexibilité actuelle des sanctions à travers les différentes conditions de détention excède la simple application de la peine imposée par le tribunal.

En revanche, la modération suppose que les autorités correctionnelles justifient toute restriction, autre que la détention, apportée aux droits et libertés des détenus. De toute évidence, le fait même de l'incarcération et la responsabilité des services correctionnels de maintenir l'ordre et la sécurité dans les établissements de détention justifient que certaines interventions ou restrictions s'appliquent aux détenus, alors qu'elles ne s'appliqueraient pas aux citoyens ordinaires. Il est essentiel, cependant, que ces restrictions soient justifiées par des contraintes légitimes ou nécessaires de la part de l'établissement.

- **Conclusion**

Le Groupe de travail considère que les objectifs de justice du droit pénal s'appliquent, de toute évidence, au système correctionnel. Il semble, toutefois, qu'ils ne fassent pas partie de l'objet général des services correctionnels, mais qu'ils touchent plutôt leur mode de fonctionnement. Ils aident, en somme, à orienter les principes en vertu desquels les services poursuivent leur objet principal : celui de contribuer à la protection de la société. C'est par l'application vigilante de ces principes que le système correctionnel peut aider le système de justice pénale, dans son ensemble, à réaliser ses objectifs de justice.

L'ATTITUDE DU PUBLIC ET L'ESQUISSE D'UNE PHILOSOPHIE CORRECTIONNELLE

Ce que la population est raisonnablement en droit d'attendre des services correctionnels doit influer, et influera, sur la manière dont ceux-ci percevront leur mandat. La population s'attend, d'abord et avant tout, à être protégée contre le crime, surtout le crime violent. Pour les services correctionnels, cela signifie l'application des exigences de la sentence, y compris le maintien d'un degré suffisant de sécurité pour prévenir les évasions des établissements pénitentiaires. Cela signifie la considération du risque potentiel qui guette l'intérêt public dans toute décision relative au traitement des détenus et aux rapports à établir avec eux. Le public est en droit de s'attendre également à ce que

les aspects punitif et dissuasif de la peine soient respectés par les autorités carcérales et que toute mise en liberté conditionnelle postérieure à l'exécution de la partie punitive de la sentence soit effectuée conformément aux objectifs généraux de la justice pénale, en ce qui a trait à la justice et à la sécurité.

Une fois rendue par le tribunal la décision d'appliquer à un cas donné une peine d'emprisonnement, le public a le droit de s'attendre aussi à ce que ce qui se déroule à l'intérieur des établissements de détention soit orienté au maximum vers une réduction des risques de récidive du délinquant. Le Sous-comité parlementaire sur le Régime d'institutions pénitentiaires de 1977 constate que « la société a dépensé des millions de dollars, au cours des années, pour créer et entretenir des prisons, qui se sont révélées inefficaces. L'emprisonnement a manqué ses deux principaux objectifs : corriger le délinquant et assurer une protection permanente à la société ». Le Sous-comité poursuit en recommandant une extension des solutions de rechange à l'incarcération, à savoir des sanctions à caractère communautaire, et une utilisation plus judicieuse du temps passé en détention. Il estime que l'emprisonnement ressemble souvent à une opération d'entreposage fort coûteuse, alors que le but des prisons devrait être la « réforme personnelle » des détenus. Le public, de son côté, est en droit de s'attendre à recevoir, en retour des deniers qu'il verse pour les prisons, plus qu'un simple entrepôt à porte pivotante.

Il s'attend légitimement aussi à ce que ses impôts soient utilisés le plus efficacement possible. Les sondages révèlent que c'est le crime violent qui préoccupe surtout les Canadiens et que la population accepterait un traitement non carcéral des délinquants non violents, plus volontiers que ne pensent de nombreux spécialistes de la justice pénale. C'est là une manière raisonnable d'aborder le problème, surtout si l'on considère le coût élevé de l'incarcération. Dans l'ordre de priorité des programmes sociaux financés par les précieuses recettes fiscales, il paraît plus logique de réserver l'intervention correctionnelle la plus coûteuse à ceux qui en ont le plus besoin.

PARTIE III : ÉNONCÉ D'OBJET ET DE PRINCIPES POUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL

Compte tenu de ce qui précède, que conclure quant à l'objet qui convient au système correctionnel et aux principes qui doivent régir son fonctionnement? Une chose est claire : il est important que les buts du système correctionnel soient bien compris. S'ils ne le sont pas, les résultats peuvent s'avérer désastreux pour l'ensemble du système. Voici comment le Sous-comité parlementaire de 1977 décrivait les conséquences du manque de vocation attribuée aux pénitenciers; les incidences sur les sanctions à caractère communautaire n'en sont pas moins graves, bien que moins dramatiques :

> « ... Cette absence fondamentale d'objectifs ou de direction entraîne une ambivalence corrosive qui détruit, dès le départ, les efforts, les politiques, les plans et les efforts des administrateurs du Service canadien des pénitenciers, sape la confiance et mine sérieusement le moral et la confiance professionnelle des agents de correction, de classement et des programmes. En outre, le détenu en arrive à considérer que l'emprisonnement au Canada n'est pas simplement inhumain, mais constitue également l'expérience individuelle la plus destructive, la plus paralysante du point de vue psychologique et la plus aliénante du point de vue social, qui puisse exister à l'intérieur des frontières de ce pays ».

Le *Premier document de consultation,* qui comportait l'exploration initiale d'une philosophie correctionnelle, énumérait 16 objectifs et 17 principes à commenter. La composition de cette liste provenait de différentes sources, y compris de nombreux documents déjà cités dans le document de consultation. Comme nous l'avons mentionné plus haut, il en résulta une certaine confusion autour de la distinction entre objectifs et principes. Néanmoins, les réponses se sont avérées utiles lorsque le nouvel énoncé fut élaboré à la lumière de nos précédentes analyses.

On peut affirmer, dans l'ensemble, qu'il y a eu accord sur la plupart des objectifs et des principes énumérés dans le *Premier document de consultation,* malgré certaines réserves exprimées ici et là. Bien que ce degré de consensus soit encourageant, nous demeurons conscients que, en dépit d'un accord concluant sur les éléments d'un énoncé de philosophie, un profond désaccord peut subsister autour de leur importance.

Plutôt que d'emprunter la terminologie du *Premier document de consultation,* l'énoncé de philosophie qui suit adopte la même démarche que le DPDSC, qui consiste à définir l'objet des services correctionnels, soit le but global du système correctionnel et les stratégies ou les moyens principaux pour y parvenir, pour énumérer ensuite les principes qui assurent aux services correctionnels l'orientation nécessaire dans la poursuite des stratégies contenues dans l'énoncé de philosophie. L'adoption de cet énoncé d'objet et de principes aura ensuite des effets sur les différentes activités correctionnelles. Chacune

d'elles aura son propre objectif, lequel devra contribuer à la réalisation de l'objet général du système correctionnel.

ÉNONCÉ D'OBJET

Le système correctionnel a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société par les moyens suivants :

(a) L'application de la peine imposée par le tribunal, compte tenu des motifs de la sentence et de tout élément pertinent produit au cours du procès ou lors de la détermination de la peine, ainsi que la communication de renseignements clairs aux juges sur les mesures prises et les ressources disponibles en matière correctionnelle;

(b) la nécessité d'assurer le degré de détention et de contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur;

(c) l'encouragement des infracteurs à adopter des modèles de comportement acceptables et à participer à des expériences d'éducation, de formation, de développement social et de travail destinées à les aider à devenir des citoyens respectueux de la loi;

(d) l'encouragement des infracteurs à se préparer à une éventuelle mise en liberté et une réintégration sociale réussie, en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels;

(e) la nécessité d'assurer aux détenus un environnement sûr et sain qui favorise leur réforme personnelle, et en aidant les infracteurs au sein de la collectivité à obtenir ou à se procurer les services de première nécessité disponibles à tous les membres de la société.

Ce nouvel énoncé d'objet met l'accent sur la polyvalence du système correctionnel dans la société moderne et, dans l'optique du DPDSC, sur le double objectif de la justice pénale : la sécurité et la justice.

Étant donné la complexité de ce système, il serait irréaliste qu'il ne poursuive que l'une ou l'autre de ses stratégies, comme châtiment ou la réadaptation, pour atteindre son but ultime. Non seulement la société réclame davantage, mais les risques que présentent les détenus de même que leurs besoins sont si variés qu'ils exigent une démarche plus flexible. Par ailleurs, l'objet global du système correctionnel est le même que celui du droit pénal, à savoir celui de contribuer à faire régner « la justice, la paix et la sécurité dans la société ».

Le premier élément de l'objet du système correctionnel (a) fait appel à son intégration dans le système de justice pénale. Comme nous l'avons vu, il est essentiel que les différents éléments du système agissent à l'intérieur d'un même cadre politique, poursuivent la même finalité, et que le rôle des autres éléments soit clair et bien compris. Cette condition suppose l'établissement d'une communication, d'une part quant aux fonctions, aux moyens et aux ressources des différents éléments du système de justice, et d'autre part quant au traitement des détenus.

Les services correctionnels attendent donc des juges qu'ils démontrent une certaine transparence et une certaine clarté dans l'exposé des motifs sur lesquels ils fondent leurs sentences d'emprisonnement et qu'ils comprennent l'objet de ces services et les ressources dont ils disposent pour remplir leurs fonctions. De leur côté, les services correctionnels doivent savoir clairement leur mode de fonctionnement, ainsi que les critères qui les guident dans les principales décisions et les différentes sortes de programmes et de services qu'ils offrent aux détenus. En appliquant la sentence, les autorités carcérales doivent tenir compte des motifs sur lesquels elle est fondée et des renseignements pertinents produits au cours du procès ou lors du prononcé de la sentence, même s'ils seront guidés également par des considérations d'équité (à l'égard des autres détenus), des changements de circonstances, certaines contraintes dans les moyens, etc.

Afin de se conformer à cette composante de l'objet du système correctionnel, il faut mettre sur pied un mécanisme pour communiquer aux juges les renseignements concernant ce système. Cette démarche permettrait aux magistrats d'être informés sur les programmes offerts dans les établissements de détention et le fonctionnement des différents régimes de mise en liberté, et en même temps de se servir de la tribune judiciaire pour expliquer l'incidence de certains facteurs sur les sentences.

Les éléments (b), (c) et (d) de l'objet du système correctionnel traduisent la nécessité de réagir au comportement des infracteurs. Pour certains d'entre eux, le degré de gravité de leur crime ne demande qu'un châtiment, bien qu'ils ne présentent pas un risque de récidive; pour eux, la détention - avec la souffrance qu'elle entraîne - sera souvent la seule réaction possible; même si ces individus n'ont pas besoin de « réadaptation », les services correctionnels se doivent de veiller à ce que leur état, au moment de leur libération, n'ait pas empiré par rapport à ce qu'il était au moment du prononcé de la sentence, et qu'ils ne soient pas moins productifs dans la société après leur libération. D'autre part, le public entend être protégé contre les infracteurs qui présentent un risque élevé, notamment un risque de violence, même si l'infraction pour laquelle ils viennent d'être condamnés n'est pas particulièrement grave; pour ce type de détenus, considérés dangereux, la neutralisation (assurée normalement par l'incarcération) est le but principal de la sanction carcérale, et l'évaluation du risque doit guider toutes les décisions correctionnelles.

Ces considérations exigent des efforts soutenus pour développer des méthodes plus sûres et plus élaborées dans l'évaluation du risque. De plus, les services correctionnels auront à explorer différents moyens de contrôle du risque. Des études et des rapports récents sur le Service correctionnel du Canada ont souligné la nécessité d'une sécurité

« dynamique », plutôt que « statique » dans le contrôle des détenus. On reconnaît de plus en plus que des programmes conçus avec imagination, impliquant activement l'ensemble du personnel de correction, ne sont pas seulement recommandés dans une optique de réadaptation, ils s'avèrent également utiles dans la réduction du niveau de tension au sein des établissements et du risque que présentent les détenus.

De même, en ce qui a trait à la libération conditionnelle et à la mise en liberté surveillée, il se peut que des conditions de surveillance de conception plus imaginative et plus individualisée permettent à un plus grand nombre d'infracteurs de demeurer au sein de la collectivité sans présenter de risque.

De nombreux détenus entrent dans le système correctionnel avec des problèmes multiples, susceptibles de contribuer à leurs tendances criminelles : chômage chronique, éducation insuffisante, aptitudes restreintes au travail, dans certains cas troubles d'apprentissage, alcoolisme, dialogue difficile avec les services sociaux, problèmes familiaux, savoir-faire limité. La société est en droit d'attendre de la part des services correctionnels les efforts requis pour aider les détenus à faire face à ces problèmes. Pour ce type d'infracteurs, qui en ont besoin et y sont réceptifs, les services correctionnels doivent offrir également certaines possibilités sous forme de programmes appropriés et apporter une motivation stimulante pour leur permettre d'en profiter.

Cette stratégie étant axée sur le bénéfice de la société, il est important que les programmes développés par les services correctionnels mettent l'accent sur les habiletés requises pour la vie en public. Les techniques professionnelles doivent être reliées aux possibilités d'emploi dans une société moderne, et il importe que les programmes de formation répondent aux normes reconnues hors des murs de la prison.

En outre, cette stratégie attribue un rôle actif aux membres du personnel correctionnel, en tant qu'incitateurs et animateurs. Ce rôle ne doit pas se limiter au « personnel de traitement », mais s'étendre à tout le personnel placé en contact avec les détenus. Il peut entraîner des modifications de description de tâches, et il exigera une attention supplémentaire à la formation pour l'emploi, ainsi que le développement de l'orientation et des techniques de communication, la résolution des problèmes et le règlement des litiges à l'amiable.

Tout aussi importantes sont les stratégies désignées au paragraphe (d). Elles incitent les autorités correctionnelles à répondre aux besoins individuels des détenus. L'importance de la mise en liberté y est mise en évidence. Ce moyen peut avoir des incidences sur la répartition des programmes parmi les différents types d'établissements. Les détenus qui requièrent un degré élevé de contrôle et sont placés ensuite dans des établissements à sécurité maximale peuvent être qualifiés souvent de « fortement exigeants ». Il est pourtant assez significatif que les établissements de moindre sécurité comptent une gamme plus vaste de programmes.

Ces objectifs sont essentiellement des objectifs de « sécurité ». L'énoncé que nous proposons comprend également des objectifs de « justice »; ceux-ci requièrent du

système correctionnel qu'il veille aux besoins humains fondamentaux des détenus. Pour un prisonnier, ces besoins sont nombreux : logement, alimentation, exercice physique, soins médicaux et dentaires, protection contre les autres détenus. Il y a lieu de s'assurer aussi que le milieu contribue à une participation active au programme.

Pour les détenus en liberté, il n'est généralement pas nécessaire que le système correctionnel offre ces services directement. De nombreux détenus de cette catégorie ont cependant besoin d'aide, du moins au début, dans certains domaines (trouver un emploi, faire bonne impression au travail, établir un budget, et même s'habituer à une alimentation saine). Sans se substituer aux travailleurs sociaux en place, les travailleurs correctionnels seront souvent appelés à conseiller les détenus sur le profit à retirer des possibilités offertes par la société en matière d'éducation, de métier ou autre domaine semblable, agissant parfois comme agents de liaison entre le détenu et les membres de la communauté avec lesquels il doit traiter efficacement pour survivre.

Comme le souligne le DPDSC, il est évident que les objectifs de « sécurité » et les objectifs de « justice » des services correctionnels sont inextricablement liés. Les besoins humains de première nécessité et les habiletés de vie essentielles que nous venons de décrire en sont un bon exemple. Alors que ces besoins doivent être satisfaits dans le cadre du système correctionnel d'une société moderne complexe, ils devraient l'être pour une raison supplémentaire : un détenu qui n'est pas en mesure de s'en tirer pour l'essentiel dans la vie a peu de chances d'être à l'abri des démêlés avec la justice.

ÉNONCÉ DE PRINCIPES

À partir de notre postulat que la détention est punitive de par sa nature, quels sont les principes qui permettent de déterminer le niveau de sanction requis? Quels sont, par ailleurs, ceux qui permettent de donner une orientation positive au personnel correctionnel dans l'exécution de son mandat?

La première question qu'on pourrait logiquement se poser est la suivante : dans quelle mesure, si tant est, les droits du détenu sont-ils diminués par le fait d'une condamnation et d'une peine d'emprisonnement? La notion de mort civile a été abolie au Canada en 1892, ce qui permet aux détenus de conserver leur droit de propriété. Néanmoins, un certain nombre de droits civils leur sont encore retirés explicitement par le législateur, comme le droit de vote, celui d'occuper une charge publique, d'obtenir certains emplois ou certaines licences à l'avenir ou de demeurer au Canada en certaines circonstances. D'autres sont tenus implicitement pour retirés ou restreints par l'effet de l'incarcération : la liberté de mouvement ou d'association, l'usage du courrier ou du téléphone ou le droit de se marier.

Dans l'arrêt *Solosky,* la Cour suprême du Canada a réitéré le principe que, en « common law », les détenus conservent tous leurs droits civils, autres que ceux dont ils ont été expressément ou implicitement privés par la loi. Cette position a été confirmée par la suite par la Charte, qui étend aux détenus les protections qui y sont énoncées, sous la

seule réserve des limites prescrites par une règle de droit, conformément à l'article premier. Il s'agit cependant des limites *dont la justification puisse se démontrer.*

Nombreux sont les droits spécifiques énoncés dans la *Charte* qui peuvent affecter l'autorité correctionnelle : liberté d'association, droit de vote, liberté de circulation et d'établissement, droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives et protection contre les traitements ou peines cruels et inusités.

En vertu de l'article premier de la *Charte,* il incombera de plus en plus au gouvernement d'interpréter les limites qu'il entend imposer aux droits du détenu et d'en « démontrer la justification ». Ces limites devront, en outre, être établies par une règle de droit.

Le DPDSC reprend pour son compte, dans son principe (a), cette tendance qui se dessine dans la *Charte,* à savoir que le droit pénal doit s'appliquer « de façon à n'empiéter qu'au minimum sur les droits et libertés des personnes, compte tenu des objectifs poursuivis ». La justice exige, en effet, de ne pas restreindre *arbitrairement* les droits civils des détenus, bien que force nous est d'admettre que certaines restrictions sont la conséquence inéluctable d'une peine d'emprisonnement. On peut donc, en ce qui a trait au châtiment, énoncer le principe suivant :

> 1 **Les individus qui sont sous le coup d'une sentence conservent tous les droits et privilèges des membres de la société, à l'exception de ceux qui leur sont retirés ou limités du fait même de l'incarcération. Ces droits et privilèges, de même que toute restriction qui les affecte, doivent être exposés clairement et simplement dans la loi.**

D'un point de vue fonctionnel, ce principe pourrait avoir de nombreuses incidences sur les activités correctionnelles. Les autorités carcérales devront examiner chaque restriction imposée aux détenus et déterminer si elle est nécessaire pour la protection du public ou le bon fonctionnement de l'établissement, et non une simple commodité administrative. Le point de départ de cette analyse sera que le détenu jouit de tous les droits et privilèges d'un citoyen ordinaire; par exemple, la liberté de circulation et le droit de se déplacer. Étant donné l'incarcération, ce droit sera nécessairement restreint. Toutefois, l'application de l'article premier aura pour effet que cette liberté ne sera limitée que pour le strict nécessaire, de manière à faire régner la sécurité dans l'établissement et à assurer le fonctionnement du système correctionnel.

Puisque la liberté de circulation et d'établissement est garantie par la Charte, toute limite qui y sera apportée devra être stipulée dans une règle de droit. Il faudra donc s'assurer qu'elle est prévue dans une loi ou un règlement et non seulement dans une directive administrative.

Ce principe exige aussi la clarté et la certitude dans tout ce qui touche les droits, et l'insertion de ces précisions dans la loi.

Cependant, sur le plan des politiques, les services correctionnels sont toujours confrontés à de nombreux choix d'ordre fonctionnel, comme les régimes alimentaires volontairement peu attirants mais nourrissants, qui n'atteignent pas le seuil des droits garantis. En d'autres termes, la plupart des problèmes courants que rencontrent les services correctionnels relèvent davantage d'une politique sociale que d'une exigence légale, bien que les conditions de détention puissent, à un certain point, être rendues si déplaisantes qu'elles offensent notre conception du traitement humain. Elles peuvent constituer aussi un châtiment cruel et inusité et, de ce fait, être contestées devant les tribunaux. Nous restons donc confrontés à un besoin de principes qui régissent le contenu des sanctions. Autrement dit, les services correctionnels doivent-ils imposer des sanctions qui excèdent ce qui est présumé nécessaire dans la sentence? La « sanction » n'est évidemment pas facile à définir; ce qu'un gardien considère une nécessité administrative peut être vu par le prisonnier comme un châtiment. De plus, le niveau général de dépenses publiques consacrées au système correctionnel influera, dans une certaine mesure, sur le degré de sévérité de certains milieux carcéraux.

Certains auteurs estiment que les services correctionnels n'ont pas le pouvoir d'imposer des sanctions supplémentaires, et que seul un officier de justice peut le faire. En 1977, le Sous-comité parlementaire sur le Régime d'institutions pénitentiaires au Canada a exprimé l'opinion suivante :

> « Le simple fait qu'une personne soit condamnée à l'emprisonnement constitue le châtiment qu'elle mérite pour l'infraction commise, étant donné qu'en vertu de cette condamnation, le délinquant sera, pendant un certain temps, brimé de sa liberté de mouvement et d'association. Le Service des pénitenciers ne peut ni ne doit imposer des sanctions supplémentaires au détenu, à moins que ce dernier n'ait enfreint les règlements de l'établissement. Le détenu a toujours droit à un traitement humain, à des conditions de vie décentes, et à une certaine liberté d'action dans la limite des exigences de sécurité. Il faut établir une nette distinction entre la sanction et la vengeance : la première étant le moyen par lequel la société exprime sa désapprobation face au comportement de l'un de ses membres; la seconde étant une réaction beaucoup plus primaire et illogique face au comportement d'un délinquant. Elle n'a pas sa place dans les pratiques correctionnelles d'une nation éclairée. Dans les cas où l'on juge que l'emprisonnement est la réponse appropriée à la criminalité, compte tenu des objectifs que nous avons énoncés, nous recommandons que les principes suivants régissent le comportement de tous les agents du régime d'institutions pénitentiaires :

La condamnation à l'emprisonnement imposée par le tribunal constitue la peine. Ceux qui œuvrent dans le régime d'institutions pénitentiaires n'ont pas l'autorité, la liberté, le droit ni le devoir d'imposer des peines supplémentaires, sauf pour inconduite notoire pendant l'incarcération. »

L'opinion du Sous-comité en matière de politique sociale est partagée par de nombreuses autres autorités. Elles est formulée en Grande-Bretagne de la manière suivante : le délinquant est condamné « à une peine, et non en vue d'une peine". On retrouve des

formulations analogues dans d'autres démocraties occidentales. Pour les besoins de notre étude, cette idée peut être exprimée comme suit :

> 2 **La peine se limite à la perte de liberté, à la restriction des déplacements ou à toute autre mesure légale prescrite par le tribunal. Aucune peine supplémentaire ne doit être imposée par les autorités carcérales à l'égard de l'infraction commise par un individu.**

Ce principe ne porte que sur la sanction qui découle de la sentence. Hors de son contexte, il peut laisser sous-entendre qu'aucune autre sanction ne peut être infligée au détenu. En fait, les sanctions peuvent découler, et découlent souvent, d'infractions disciplinaires; ce point a besoin d'être mis au clair. D'autre part, certaines formes de surveillance peuvent être interprétées comme un châtiment. Par exemple, le transfèrement d'un détenu à un établissement de niveau de sécurité supérieur, la suspension ou la révocation d'une libération conditionnelle ou d'une libération sous surveillance obligatoire ont nécessairement une connotation de châtiment en raison d'une conduite inacceptable ou d'une dérogation à certaines conditions. Aussi, lorsqu'une sanction supplémentaire est effectivement infligée à un détenu, doit-elle l'être conformément à la loi :

> 3 **Toute peine ou perte de liberté résultant d'une violation, par le détenu, des règles de l'établissement ou des conditions de surveillance doit être imposée conformément la loi.**

Ce principe confirme la situation actuelle qui découle de l'application de la règle d'équité du common law et, plus récemment, de l'article 7 de la *Charte* (le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, et à ce qu'il ne soit porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale). Sur le plan fonctionnel, il requiert l'élaboration de certaines règles de procédure et peut-être certaines grandes lignes directrices relativement aux mesures correctionnelles. Lorsque ces mesures risquent d'entraîner une perte de liberté majeure, une audience, voire le droit d'être représenté par un avocat, seront nécessaires.

Même une fois réglée la question des sanctions supplémentaires, son corollaire apparaît : les mesures correctionnelles les plus sévères, comme l'emprisonnement, doivent-elles comporter autant que possible une identification et une neutralisation des aspects artificiels, débilitants et pénibles du milieu carcéral? L'objectif de modération étudié plus haut (objectif de justice) s'intègre ici adéquatement. Il peut être énoncé de la manière suivante :

> 4 **Dans l'application de la peine, les mesures les moins restrictives doivent être prises de manière à répondre aux exigences de la loi, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer la protection du public, ainsi que la sécurité et**

l'ordre dans l'établissement.

Ce principe, conjugué avec les autres, a pour effet d'attribuer aux services correctionnels le fardeau de démontrer pourquoi les conditions d'un milieu carcéral donné ne doivent pas, dans l'ensemble ou à l'égard d'un détenu en particulier, ressembler aux conditions et aux libertés dont jouit la société en général. S'il existe deux moyens d'atteindre le même but, et que l'un d'entre eux affecte beaucoup moins les droits et les intérêts du détenu, c'est ce recours le moins sévère qui doit être choisi, à moins de motifs valables. Une bonne illustration de cette situation est le recours à la photographie de tous les détenus pour les identifier afin de pouvoir retrouver un condamné qui s'est évadé. L'un des moyens de s'assurer qu'un prisonnier n'aura pas de poils sur le visage et ne pourra pas contrecarrer l'identification est d'exiger que tous les détenus soient toujours bien rasés; un moyen moins restrictif consiste à les photographier avec et sans poils au visage, s'ils désirent se faire pousser la barbe ou la moustache. Le même principe de modération peut s'appliquer à des questions beaucoup plus importantes telles que le placement initial en sécurité maximale, moyenne ou minimale, les transfèrements, le choix du programme de traitement et les conditions de mise en liberté.

Enfin, il y a lieu de dégager certains principes relatifs aux implications procédurales qui découlent de ces principes généraux. Comme le mentionne le DPDSC, il faut des principes pour guider les décisions quotidiennes des autorités correctionnelles. La plupart de celles qui étendent ou restreignent le caractère punitif du milieu carcéral seront prises, comme nous l'avons vu, par les autorités administratives plutôt que judiciaires. Le groupe de travail reconnaît l'importance des pouvoirs discrétionnaires en matière correctionnelle. Comme nous l'avons étudié de façon plus approfondie dans le document de travail sur le cadre de révision du droit correctionnel, ces pouvoirs sont à double tranchant : on peut aussi bien les considérer comme une menace aux droits de l'individu que comme un moyen à la fois souple et humain.

La solution n'est pas d'abolir les pouvoirs discrétionnaires, mais de tenter de les circonscrire et de les structurer. Ce but peut être atteint en partie par un énoncé d'objet et de principes suffisamment clair pour fournir à tous ceux qui œuvrent dans les services correctionnels des critères de prise de décision. Il faut aussi un système de règles juridiques et administratives qui régissent l'exercice de tels pouvoirs dans les matières correctionnelles critiques. Ce système doit reconnaître l'importance, pour le détenu, de nombreuses décisions prises par les autorités correctionnelles, notamment celles reliées à sa liberté, telles que la libération conditionnelle ou les mesures disciplinaires. Puisque le fondement de ces décisions doit être au moins communiqué ouvertement, et que ceux qui les prennent sont tenus de rendre compte, notre principe au sujet de la prise de décision peut être libellé comme suit :

> **5 Les décisions discrétionnaires qui touchent l'exécution de la peine doivent être prises ouvertement et soumises à des mécanismes de surveillance appropriés.**

Cet énoncé signifie, sur le plan pratique, que des règles devront être élaborées (ou

rendues accessibles au personnel et aux détenus) quant aux renseignements qui serviront de base à une décision donnée, et aux motifs à fournir à leur égard, ainsi que des lignes de conduite quant au processus pour la prise de décisions importantes, comme celles qui concernent la libération conditionnelle ou le classement initial. Les opérations correctionnelles doivent être caractérisées, en général, par une volonté d'expliquer le fondement des décisions qui touchent les détenus et les opérations dans leur ensemble, et de tenir compte des opinions de ceux qu'elles peuvent affecter.

Les décisions de nature correctionnelle qui touchent des intérêts essentiels du détenu, notamment ceux qui ont trait à sa liberté, sont sujettes de plus en plus à la révision judiciaire, en application de la Charte et de la règle d'équité du « common law ». On sait cependant que, pour les centaines de décisions prises chaque jour en matière correctionnelle, les litiges sont particulièrement coûteux, lents et - souvent ne fût-ce qu'en raison de leur lenteur - inutiles. Aussi, devient-il impérieux d'établir au sein des services correctionnels des mécanismes populaires de solution des différends, qui soient à la fois justes et, ce qui n'est pas moins important, perçus comme tels par les détenus. Nous pouvons donc formuler ce principe comme suit :

> 6 **Tous les individus soumis à la surveillance ou au contrôle correctionnels doivent avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant des mécanismes de griefs et un droit de recours.**

Les procédures de grief sont reconnues, à présent, comme faisant partie intégrante des systèmes correctionnels modernes. Il y a lieu cependant d'évaluer l'efficacité des programmes déjà en place, de s'assurer qu'ils répondent aux objectifs de résolution rapide et appropriée des conflits, à l'intérieur d'un processus qui implique les parties en cause.

Pour promouvoir le rétablissement des détenus au sein de la société, tant le public en général que le public spécialisé doivent être stimulés à participer aux programmes destinés au détenu.

C'est ainsi que les infracteurs seront en contact plus étroit avec des modèles de rôle normatifs et auront plus de chances d'être traités selon des moyens qui reflètent la société en général, plutôt que le milieu carcéral :

> 7 **La participation des citoyens au système correctionnel et à la détermination des intérêts de la collectivité en matière correctionnelle fait intégralement partie du maintien et de la restauration des liens avec la communauté dont le détenu est un membre, et doit être facilitée et encouragée par les services correctionnels en tout temps.**

Sur le plan pratique, ce principe suppose le développement de programmes d'éducation

publique et le recrutement de citoyens appelés à s'impliquer dans les programmes de détention et de mise en liberté (comités consultatifs de citoyens, surveillants bénévoles de libération conditionnelle, participation à des cercles de services communautaires). On doit encourager aussi la participation des citoyens aux processus correctionnels importants, comme les audiences de libération conditionnelle ou de mesures disciplinaires. Pour faciliter l'intégration au sein de la communauté, l'implication continue et croissante des organismes privés serait de mise, de même que l'usage étendu des services sociaux existants.

À notre avis, ces principes tels que proposés reflètent le consensus des répondants. Néanmoins, ils peuvent être poussés plus loin que certains ne l'estiment justifié ou moins loin que d'autres ne l'estiment nécessaire.

En outre, ces principes ne reflètent pas faut-il le souligner la distinction entre détenus violents et non violents, que les groupements de victimes considèrent si importante. Cette omission ne reflète pas un manque d'intérêt de notre part envers leur souci de protéger le public, souci que nous partageons; nous estimons plutôt que l'énoncé de l'élément (b) de l'objet du système correctionnel, qui fait état de l'importance de l'évaluation du risque que présentent les détenus, est le meilleur moyen de tenir compte de ce souci, exprimé avec tant de vigueur par les groupes de victimes et moins explicitement par les autres répondants.

Le rôle du personnel de correction dans la réalisation de l'objectif général des services correctionnels n'a pas été étudié comme principe possible dans le Premier document de consultation. Le Groupe de travail reconnaît cependant que, pour permettre à la nouvelle législation en matière correctionnelle d'agir sur les opérations relatives au système, les propositions doivent être pleinement appuyées et activement mises en œuvre par le personnel.

L'objet des services correctionnels, tel qu'énoncé plus haut, reconnaît le rôle fondamental du personnel dans la mise en œuvre de chacune des stratégies désignées comme contribuant aux objectifs généraux du système. Les stratégies reposent sur les interventions et les échanges personnels, en plus que sur des technologies et des commodités de plus en plus sophistiquées. Nous proposons donc le principe suivant :

> **8 Le système correctionnel doit développer et appuyer le personnel carcéral en reconnaissant son rôle crucial dans la réalisation de l'objet et des objectifs du système, dans leur ensemble.**

Ce principe vient appuyer l'étude qui a précédé sur l'objet des services correctionnels. Il reconnaît la responsabilité de l'ensemble du personnel dans l'encouragement des détenus et l'assistance qu'il doit leur fournir pour leur permettre d'adopter des modèles de comportement acceptables. Il se peut que les descriptions de tâches doivent être modifiées, de manière à faire ressortir ce rôle comme partie intégrante des différents postes; les responsables de la formation du personnel devront y veiller. Ce principe

signifie surtout que le personnel doit être utilisé dans le processus correctionnel à sa pleine capacité, et non relégué à des activités essentiellement de nature carcérale ou bureaucratique. Les ressources correctionnelles sont trop précieuses, et de plus en plus rares en cette époque de contraintes financières, pour qu'on néglige d'utiliser pleinement les compétences et parfois les talents inexploités de chacun des membres du personnel.

Enfin, nous avons considéré l'insertion d'un principe qui tienne compte de la réalité des restrictions économiques, qui ont touché le système correctionnel aussi bien que les différents aspects de la vie au Canada. L'analyse des coûts et bénéfices est essentielle à toute opération, y compris les services correctionnels. Ce principe peut, par exemple, influer sur la décision de préparer les détenus à la mise en liberté (en tenant pour acquis l'existence de programmes à cet effet) aussitôt que possible après les dates de leur admissibilité, en autant qu'ils ne présentent pas un trop grand risque pour le public. En revanche, l'application du principe peut entraîner, bien sûr, l'abolition de certains programmes plus coûteux que d'autres ou qui ne visent qu'un nombre limité de détenus dont les besoins sont trop particuliers.

Quelle que soit l'importance de la notion coûts-efficacité, nous pensons qu'elle s'applique nécessairement à toutes les opérations, à caractère tant public que privé, et que sa réitération ici est donc inutile.

Le série de principes énumérés ci-dessus est proposée en vue d'une consultation ultérieure auprès des groupes intéressés. Des améliorations y seront certainement apportées au cours de la prochaine ronde de consultations.

PARTIE IV : LE RÔLE D'UN ÉNONCÉ DE PHILOSOPHIE

Le dernier point à considérer est le rôle que doit jouer l'énoncé de philosophie dans la nouvelle législation correctionnelle. S'agit-il d'un énoncé de politique qui doit guider l'élaboration de dispositions précises, sans être légiféré lui-même, ou doit-il être inclus dans la législation?

Dans la deuxième hypothèse, d'autres questions doivent être posées quant à la portée du texte législatif. L'énoncé doit-il faire partie de la législation fédérale qui s'étend à la fois aux compétences fédérale et provinciale, ou doit-il se limiter à régir la compétence fédérale, laissant aux provinces le choix de son inclusion dans leur législation?

Dans le document de travail *Cadre pour la révision du droit correctionnel* publié en même temps que le présent document, nous traitons des différentes manières de rédiger la législation, en vue de développer le modèle qui reflète le mieux la philosophie correctionnelle et facilite la réalisation de leurs objectifs. Nous y mentionnons que nous souhaitons une nouvelle législation en matière correctionnelle, qui donne une orientation au personnel et favorise une prise de décision juste et efficace; elle doit avoir une certaine cohérence, promouvoir la dignité et le traitement équitable des détenus et refléter les intérêts du personnel, des infracteurs et de toutes les parties en cause. Elle doit être perçue par les détenus, le personnel et le public comme étant juste et raisonnable. Quel type de législation atteindrait le mieux ces objectifs?

Comme le révèle l'étude plus détaillée contenue dans le document *Cadre pour la révision du droit correctionnel,* la nouvelle législation doit, de toute évidence, investir les organismes et l'autorité correctionnels de leur rôle, indiquer les principaux types d'activités et de programmes, et régir toutes les questions relatives aux droits. Ces buts peuvent être atteints de différentes manières, qui vont de dispositions très générales, laissant aux autorités correctionnelles le plus d'autorité possible, à des codes de procédure très détaillés, régissant toutes les décisions et prestations de services de nature correctionnelle.

Afin d'assurer une orientation suffisante au système correctionnel pour permettre la conduite des opérations conformément aux intentions du Parlement et à la politique correctionnelle annoncée, tout en laissant suffisamment de souplesse aux autorités correctionnelles dans le contrôle des opérations, nous estimons préférable d'inclure l'énoncé de philosophie dans la législation, en même temps que certains objectifs précis pour les programmes ou activités essentiels (comme la libération conditionnelle, le classement en fonction de la sécurité, la discipline, la remise de peine, etc.). Les détails peuvent être relégués à une législation ou à des politiques subsidiaires, qui devront toutefois être conformes à la philosophie et aux objectifs du programme énoncés dans la législation.

Le Groupe de travail estime enfin que l'énoncé de philosophie doit s'appliquer aux services correctionnels tant fédéraux que provinciaux, afin de promouvoir un système de

justice pénale réellement intégré.

RÉSUMÉ

Nous avons élaboré, dans le présent document, un énoncé d'objet et de principes pour les services correctionnels au Canada, dont nous suggérons l'inclusion dans la législation. Cet énoncé devrait servir de guide à l'application et l'interprétation de la législation, et fournir un cadre clair pour l'élaboration de politiques.

L'énoncé souligne la nécessité de traiter les détenus équitablement et humainement et impose aux autorités correctionnelles la tâche de les aider activement à préparer leur réinsertion dans la société. En même temps, l'évaluation du risque doit demeurer un facteur important dans toute décision de nature correctionnelle.

Au cours de l'élaboration de cet énoncé, les réponses au *Premier document de consultation* nous ont été particulièrement utiles. Le degré de consensus atteint entre les répondants a été nettement encourageant, vu la diversité des opinions exprimées sur d'autres sujets. Nous espérons donc que le présent document de travail, fondamental à l'ensemble de la Révision du droit correctionnel, provoquera une réaction encore plus vaste.

Comme nous l'avons déjà mentionné, nous invitons les commentaires écrits au présent document. Le Groupe de travail rencontrera, pour discuter de tous les documents de travail, tout groupe ou individu intéressé, au cours des consultations publiques qui se dérouleront à l'hiver 1988-1987.

ANNEXE A

Liste des documents de travail proposés aux fins de la Révision du droit correctionnel

La philosophie correctionnelle

Cadre pour la révision du droit correctionnel

Mise en liberté et clémence

Pouvoirs et responsabilités du personnel correctionnel

Calcul de la peine

Questions correctionnelles concernant les Autochtones

Les services de santé mentale pour les détenus de pénitenciers

Le transfèrement international de délinquants

La victime et le système correctionnel

Compétences fédérales et provinciales en matière correctionnelle

CADRE POUR LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL

Révision du droit correctionnel
Document de travail n° 2
juin 1986

PRÉFACE

La Révision du droit correctionnel est un projet parmi plus de cinquante autres qui forment la Révision du droit pénal, qui est une analyse de l'ensemble du droit fédéral relatif au crime et au système de justice pénale. Bien qu'elle ne constitue qu'une partie d'une œuvre plus globale, la Révision du droit correctionnel n'en demeure pas moins une étude de première importance en soi. Elle vise essentiellement les cinq lois fédérales suivantes :

- la *Loi sur le ministère du Solliciteur général,*
- la *Loi sur les pénitenciers,*
- la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus,*
- la *Loi sur les prisons et les maisons de correction,* et
- la *Loi sur le transfèrement des délinquants.*

Certaines parties du *Code criminel* et d'autres lois fédérales qui ont trait aux questions correctionnelles seront également révisées.[9]

La première réalisation de la Révision du droit correctionnel a été le Premier document de consultation qu a mis en évidence la plupart des questions devant être examinées au cours de l'étude. Il a été largement diffuse en février 1984. Les quatorze mois qui ont suivi ont été marques par des consultations et des propositions précises émanant de la plupart des gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que des organismes religieux et d'assistance post pénale, des groupes de victimes, d'une association d'employées, de l'Association canadienne des autorités de libérations conditionnelles, d'une commission des libérations conditionnelles et d'un universitaire. Aucune réponse n'est encore parvenue cependant de groupes représentant la police, la magistrature ou les criminalistes. On s'attend toutefois à ce que des porte-parole de ces groupes-clées se manifestent au cours de la présente ronde (la deuxième) de consultations publiques. Par ailleurs, les opinions des détenus et du personnel correctionnel seront sollicitées directement.

Depuis la fin de la première consultation, une ronde spéciale de consultations provinciales a été entreprise. Il a paru nécessaire, en effet, de s'assurer que les questions fédérales-provinciales pouvaient être traitées de façon adéquate. Aussi, le présent document de travail fait-il état, à l'occasion, des résultats de la première ronde de consultations et de celle des consultations provinciales.

La deuxième ronde de consultations est menée à partir d'une série de documents de travail qui doivent paraître au cours de l'été 1986. Une liste des documents proposés figure à l'annexe A. Le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel, qui se compose de représentants du Service correctionnel du Canada (SCC), de la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC), du Secrétariat du ministère du

---

[9] Par exemple, la *Déclaration canadienne des droits* et la *Loi électorale du Canada.*

Solliciteur général et du ministère de la Justice fédérale, invite les personnes et les groupes intéressés à répondre par écrit.

Le Groupe de travail entreprendra une série complète de consultations à l'hiver 1986-1987, au cours de laquelle il rencontrera les individus et les groupes en cause. Cette démarche aboutira à la présentation d'un rapport au gouvernement au printemps 1987. Dans la rédaction de ses conclusions finales sur les questions soulevées dans les différents documents de travail, le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel tiendra compte des réponses qu'il aura reçues.

RÉSUMÉ

INTRODUCTION

L'introduction met en évidence le but de la Révision du droit correctionnel, qui est d'élaborer un cadre pour les services correctionnels, dont le rôle est :

(i) de refléter la philosophie du système correctionnel du Canada;
(ii) de constituer juridiquement les organismes correctionnels et de les investir de façon claire et précise de leurs rôles et de leurs activités; et
(iii) de faciliter la réalisation des buts et des objectifs correctionnels.

Le but premier du présent document de travail est de concevoir la forme et, dans une certaine mesure, le fond d'un cadre législatif qui réalise ce qui précède, pour assurer la cohérence et la continuité entre les différentes législations et les diverses parties du système, favoriser une prise de décision juste et efficace, s'affirmer de façon claire et non équivoque, faciliter les opérations, orienter le personnel correctionnel, promouvoir la dignité et le traitement équitable des infracteurs et traduire les intérêts du personnel, des infracteurs et toutes les parties touchées par le système correctionnel.

PARTIE I

La Partie I étudie les caractéristiques des règles qui régissent actuellement les services correctionnels fédéraux. Les règles ont plusieurs sources : la constitution, qui comprend la *Charte canadienne des droits et libertés,* le droit international, la législation et les décisions judiciaires.

L'étude portera également sur la nature juridique d'autres règles qui façonnent notre système et qui sont contenues dans les directives du Commissaire, les guides de procédure et de politiques, ainsi que les séries de normes.

Cette partie se termine par une évaluation de notre modèle législatif actuel. Elle permettra de dégager certaines lacunes générales qui sous-tendent des problèmes plus précis :

- la législation correctionnelle ne comporte aucun énoncé de philosophie et de principes qui oriente son interprétation et son application;
- la législation correctionnelle est une accumulation de modifications superposées, par voie d'amendements particularisés, depuis l'adoption de la *Loi sur les pénitenciers* en 1868;
- il en résulte que la législation correctionnelle est dépassée, embrouillée et mal adaptée aux réalités actuelles.

PARTIE II

Cette partie étudie l'aspect constitutionnel et d'autres aspects de notre système de justice, qui doivent être pris en considération dans l'élaboration d'un modèle législatif qui régit les services correctionnels.

Les aspects suivants sont considérés comme jouant un rôle important dans l'élaboration de la forme et du contenu de la législation correctionnelle :

- la *Charte canadienne des droits et libertés,*
- les obligations internationales du Canada en matière de services correctionnels,
- le partage constitutionnel des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux, et
- la philosophie du système correctionnel.

PARTIE III

Cette partie soulève la question fondamentale de la détermination du meilleur moyen de réaliser juridiquement les buts spécifiques de la Révision du droit correctionnel. L'étude est axée sur deux objectifs principaux :

1) l'élaboration d'une législation qui favorise le respect de ses dispositions sur une base volontaire :

   - les intérêts des infracteurs, du personnel correctionnel et du public sont étudiés; il est établi que, bien que chaque groupe ait ses propres préoccupations, et que les intérêts respectifs du personnel et des détenus soient de par leur nature divergents, il existe de nombreux domaines où ces intérêts se chevauchent et se rejoignent, notamment en ce qui a trait à la sécurité et au bon fonctionnement de l'établissement. Dans l'élaboration des règles régissant l'établissement, la priorité devra donc être accordée aux techniques visant à améliorer le respect des règlements en mettant l'accent sur la participation et la coopération plutôt que sur la confrontation.

2) l'élaboration d'une prise de décision juste et efficace :

   - les pouvoirs discrétionnaires et l'obligation de rendre compte font l'objet d'une analyse; il en ressort qu'un juste équilibre entre le pouvoir discrétionnaire et les règles formelles doit être trouvé, pour s'assurer que ce pouvoir peut être exercé selon des principes et des objectifs clairement établis, de manière à offrir la plus grande souplesse possible, tout en s'assurant d'un degré de responsabilité des plus élevés.

   - pour y parvenir, il y a lieu d'inclure dans la loi un énoncé de philosophie qui contribue à l'exercice des pouvoirs discrétionnaires selon des principes légitimes et explicites plutôt que les impressions vagues et potentiellement

arbitraires d'un responsable.

PARTIE IV

Cette partie établit la comparaison entre les avantages et les inconvénients relatifs des différentes manières d'aborder la codification. Elle conclut que les fins de la Révision du droit correctionnel seraient mieux desservies par l'insertion dans la législation d'un énoncé explicite de la philosophie correctionnelle, qui sert de base aux règles de droit et de politique et oriente leur interprétation et leur application. Cette démarche est préférable à l'élaboration d'un code exhaustif renfermant des règles juridiques détaillées, pour indiquer la marche à suivre dans chaque situation.

Quant à la répartition des différentes matières entre la loi et la réglementation, d'une part, et les politiques, d'autre part, on en arrive aux conclusions suivantes en ce qui a trait la loi. Elle doit :

- renfermer un énoncé de philosophie;
- investir les agences de la compétence nécessaire à leur rôle;
- renfermer les objectifs et les principales caractéristiques des fonctions et des activités de l'agence; et
- veiller à la protection des droits de chaque personne dans le contexte correctionnel.

Des règlements compléteraient et préciseraient le contenu de la loi, en faisant ressortir les détails de bon nombre de ses dispositions.
Les directives relatives aux politiques doivent être consacrées aux questions de gestion courante, reliées aux opérations quotidiennes; elles ne doivent pas avoir l'autorité de limiter les droits de l'infracteur ni constituer le fondement unique de ces droits, vu qu'elles n'ont pas force de loi s'il entend s'en prévaloir.

Quant à l'effet de notre cadre législatif sur les litiges, notre démarche vise à établir, au préalable, un système de règles raisonnable et équilibré qui :

- surveille l'exercice des pouvoirs discrétionnaires, et tient compte des intérêts de toutes les parties touchées par le système,
- énonce explicitement la philosophie correctionnelle du Canada, ainsi que les droits garantis par la *Charte* dans le contexte correctionnel, et
- établisse des procédures de grief efficaces.

Une telle démarche doit réduire le recours aux tribunaux, et faire régner la « justice à l'intérieur des murs de la prison ».

CADRE POUR LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL

INTRODUCTION

Comme nous l'avons mentionné dans la préface, le mandat de la Révision du droit correctionnel est très vaste. Ce mandat dépasse la simple révision de la législation correctionnelle : il s'agit d'un examen en profondeur des objectifs du domaine correctionnel et de la recherche de la meilleure manière d'élaborer le droit qui traduira ces objectifs. Le premier document de travail du Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel était axé sur les questions touchant la philosophie correctionnelle. *Cadre pour la Révision du droit correctionnel* est le deuxième document de travail. Il se propose d'établir une structure qui permettra de mener à bonne fin les travaux de la Révision du droit correctionnel.

Le but ultime de cette tentative, dans son ensemble, est de fixer un cadre pour les services correctionnels, qui réalise ce qui suit : (i) refléter la philosophie correctionnelle du Canada; (ii) constituer juridiquement les organismes correctionnels et les investir de façon claire et précise de leurs rôles et de leurs activités; et (iii) faciliter la réalisation de buts et des objectifs correctionnels. Un tel cadre vise à assurer la cohérence et la continuité entre les différentes législations et les diverses parties du système, afin de favoriser une prise de décision juste et efficace, s'affirmer de façon claire et non équivoque, faciliter les opérations, orienter le personnel correctionnel, refléter une certaine logique intrinsèque, promouvoir la dignité et le traitement équitable des infracteurs et traduire les intérêts du personnel, des infracteurs et de toutes les parties touchées par le système correctionnel. La recherche d'un équilibre entre les intérêts de ces différents groupes est essentielle si la législation se veut juste et raisonnable. L'opération est également nécessaire si, par la suite, la législation se veut efficace, c'est-à-dire en général acceptée, respectée de plein gré et bénéficiant de l'appui indispensable de la population.

Le but premier du présent document de travail est de concevoir la forme et, dans une certaine mesure, le fond du modèle législatif qui permette le mieux de réaliser tous ces objectifs. Pour parvenir à ce modèle, le cadre actuel des règles régissant les compétences correctionnelles fédérales sera d'abord étudié et évalué. Les éléments-clés qui façonnent à la fois la forme et le contenu d'une législation correctionnelle seront ensuite analysés. Un élément d'une importance majeure est la Constitution, qui enchâsse la *Charte canadienne des droits et libertés*. Parmi les autres éléments clés qui seront étudiés figurent les obligations relevant du droit international, auxquelles le Canada s'est engagé en matière correctionnelle, ainsi que les conséquences du partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux. La section se terminera par l'analyse d'un énoncé de philosophie correctionnelle.

La question cruciale de déterminer le meilleur moyen d'atteindre juridiquement les buts

de la Révision du droit correctionnel sera ensuite abordée. Les intérêts de toutes les parties impliquées dans le système correctionnel seront étudiés, en vue de favoriser le respect, sur une base volontaire, de la loi qui sera élaborée. La réalisation d'un objectif de plus, celui de la prise de décision juste et efficace en matière correctionnelle, sera également analysée. Nous comparerons les avantages et les inconvénients d'une codification détaillée, par opposition à une législation plus générale. Ce parallèle comportera l'étude de deux points importants : d'abord, l'opportunité éventuelle d'inclure un énoncé de philosophie et d'objectifs dans la loi et, ensuite, la détermination des questions de fond ou des questions procédurales qui doivent être incorporées dans la législation ou la réglementation et celles qui doivent demeurer des questions de politiques. Nous traiterons à ce propos, des pouvoirs discrétionnaires et de la responsabilité. Le rôle du présent document est de déterminer le niveau de codification qui favorisera les meilleures prises de décisions en matière correctionnelle, soit celles qui permettront de poursuivre les objectifs fondamentaux du système.

Enfin, un cadre ou une démarche seront proposés pour être appliqués à une série subséquente de documents de travail de la Révision du droit correctionnel. Ces documents traiteront en profondeur de questions précises reliées au domaine correctionnel en matière de mise en liberté, de réduction de peine, de droits et recours des infracteurs, de pouvoirs et de responsabilités du personnel de correction, de détenus autochtones et de services correctionnels, de détenus souffrant de troubles mentaux, etc. Ces documents de travail mettront en évidence des questions et exploreront des choix qui assureront un examen approfondi des difficultés visées par la législation à rédiger.

PARTIE I : CADRE ACTUEL - RÈGLES RÉGISSANT LES SERVICES CORRECTIONNELS

Les règles qui régissent actuellement le système correctionnel fédéral ont différentes sources : la Constitution, qui comprend la *Charte canadienne des droits et libertés*, le droit international, la législation, composée de lois et de règlements, et la jurisprudence relative à l'application et l'interprétation des règles qui précèdent, ainsi que le *« common law »* qui s'est développé en cette matière. On retrouve d'autres règles qui définissent notre système dans les Directives du Commissaire, les guides de politiques et de procédure et les guides de normes. Cette partie porte sur la forme des règles actuelles qui régissent notre système et certaines caractéristiques de chacune d'elles; elle se termine par une évaluation de ce modèle législatif.

LA CONSTITUTION

A) PARTAGE DES COMPÉTENCES FÉDÉRALE ET PROVINCIALE

Selon la Constitution canadienne, les services correctionnels sont organisés et maintenus aux niveaux à la fois fédéral et provincial. Les deux paliers de gouvernement disposent d'une législation qui régit les matières correctionnelles qui tombent sous leur juridiction respective. La *Loi constitutionnelle de 1867* détermine la compétence en fonction du lieu de détention, les provinces se voyant attribuer la compétence en matière de prisons et de maisons de correction, et le gouvernement fédéral en matière de pénitenciers. Ces termes ne sont pas définis et ont une connotation qui dépasse légèrement les lieux de détention administrés respectivement par les gouvernements provinciaux (les prisons et maisons de correction) et le gouvernement fédéral (les pénitenciers). La différence qui permet de les distinguer procède surtout de la pratique. La ligne de démarcation entre prisons et pénitenciers est tracée, non pas dans la constitution, mais dans une loi fédérale. L'article 659 du *Code criminel* stipule que les personnes condamnées à deux ans ou plus d'emprisonnement doivent être condamnées à purger leur peine dans un pénitencier.

Bien que les provinces soient compétentes en matière de prisons et de maisons de correction, le gouvernement fédéral - par le biais de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* - fournit le cadre juridique de base qui régit les détenus qui purgent des peines pour la violation de lois fédérales. Les questions relatives à la mise en liberté ont toujours été perçues comme un exercice du pouvoir en matière de droit criminel, donc considérées, d'un point de vue constitutionnel, comme relevant de l'autorité fédérale[10]. La compétence fédérale est exercée principalement à travers la *Loi sur les pénitenciers* et

[10] *Acte constitutionnel, 1867*, art; 91(27). Il y a lieu de faire mention de l'opinion des constitutionnalistes comme Peter Hogg, voulant que le juridiction en matière de mise en liberté suive la juridiction en matière de services correctionnels, c'est-à-dire qu'elle soit déterminée selon le lieu où la peine est purgée. Voir à ce sujet *McKend* c. *R.* (1977) 35 C.C.C.(2d)286(C.F.).

la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, qui seront étudiées en détail ultérieurement dans le présent document.

B) LA *CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS*

La *Charte canadienne des droits et libertés*[11] revêt une importance particulière dans une analyse de cadre juridique. En tant que document constitutionnel, elle lie tant le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux quant à la protection des droits fondamentaux. À cette fin, elle impose des limites au pouvoir de l'État qui porte atteinte ces droits.

Avec l'avènement de la *Charte*, les tribunaux se sont vu attribuer un pouvoir élargi pour se prononcer sur la constitutionnalité de la législation et des actes émanant des fonctionnaires de l'État, susceptibles de porter atteinte aux droits et libertés de la *Charte*. Ceux-ci comprennent les libertés fondamentales telles que la liberté de religion, d'expression et d'association; les droits démocratiques tels que le droit de vote; les garanties juridiques telles que le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne et celui de ne pas en être privé, sauf par application d'un principe de justice fondamentale; et les droits à l'égalité qui garantissent à tous l'égalité devant la loi, et le droit la même protection et au même bénéfice de la loi. Tous les droits énoncés dans la *Charte* sont protégés, et « ne peuvent être restreints que par une règle de droit dans les limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique » (article premier).

L'aspect le plus important de la *Charte* pour les besoins de notre étude est l'application aux détenus des protections qui y sont énoncées et aux personnes assujetties à la libération conditionnelle. La législation et les pratiques correctionnelles sont donc soumises à la *Charte*. Les répercussions de celle-ci sur les droits de l'infracteur et sur le système correctionnel seront analysées lors de l'étude du retranchement, de la mise en vigueur et de la restriction des droits reconnus dans la *Charte*, à la Partie II du présent document. La réaction des tribunaux, dans leur application de la *Charte* au système correctionnel, fait partie de l'étude des décisions judiciaires qui suit.

TENDANCES ET DÉCISIONS JURISPRUDENTIELLES

La jurisprudence relative au domaine correctionnel a souvent été conditionnée par l'attitude des tribunaux face à une éventuelle possibilité de franchir les murs des prisons pour examiner les pratiques correctionnelles et réviser les procédures internes de prise de décision appliquées par les fonctionnaires du système carcéral.

Jusqu'à une époque relativement récente, les tribunaux canadiens avaient manifesté une réticence évidente à assumer un rôle actif dans l'examen des activités et décisions des administrateurs d'établissement de détention. Cette réserve judiciaire, qualifiée de

---

[11] La *Charte canadienne des droits et libertés* fait partie de la constitution du Canada en vertu de la *Loi de 1982 sur le Canada*. Celle-ci comprend la *Loi constitutionnelle, 1982*, dont la Partie I (art. 1-34) constitue la *Charte*.

« laisser faire » (hands-off), eut pour effet d'exempter les prisons et les actions prises par leurs fonctionnaires de la vérification publique[12].

L'une des raisons sur lesquelles s'appuyaient les tribunaux était que, compte tenu des difficultés inhérentes au fonctionnement d'une prison et à la sauvegarde de sa sécurité, cette tâche devrait être laissée aux personnes les mieux placées pour contrôler la situation, soit les administrateurs de prisons eux-mêmes[13]. La deuxième raison était fondée sur la crainte d'une recrudescence des confrontations entre détenus et administrateurs, cette escalade étant alimentée par la réceptivité des tribunaux à des poursuites visant à défier les conditions de détention au Canada. De plus, l'énormité de la tâche de corriger ces conditions était perçue comme un argument convaincant contre l'intervention judiciaire. Le Sous-comité parlementaire sur le Régime d'institutions pénitentiaires au Canada[14] s'est exprimé en ces termes :

> Les irrégularités flagrantes, l'absence de normes et l'arbitraire qui existent dans nos pénitenciers, à cause de leur multiplicité même, font et ont toujours fait envisager avec crainte la possibilité d'intervention du pouvoir judiciaire dans les incidents qui ont lieu dans les prisons parce qu'il s'agit d'une démarche plutôt irréalisable et qu'elle exige beaucoup de temps.
>
> L'immensité même des réformes à accomplir serait suffisante pour décourager même les membres les plus zélés du corps judiciaire[15].

L'un des arguments les plus forts pour justifier l'attitude de non-intervention des tribunaux fut la notion populaire, à un moment donné, que le prisonnier, une fois condamné à une peine d'emprisonnement, était dépouillé automatiquement de tous ses droits[16]. Bien que le concept de mort civile, en vertu duquel une personne perdait tous ses droits à la suite d'une condamnation, fût aboli au Canada en 1892, les tribunaux ont maintenu leur opinion, considérant que le contrôle de l'administration pénitentiaire outrepassait leur juridiction.

Parmi les autres facteurs invoqués, figurent deux principes fondamentaux en droit administratif. Selon le premier, les seules décisions pouvant être qualifiées de judiciaires ou casier judiciaires sont celles qui affectent les *droits* d'une personne; selon le deuxième principe, seules les décisions susceptibles d'être qualifiées de judiciaires ou casier judiciaires sont sujettes à la révision des tribunaux. Comme les prisonniers sont considérés comme n'ayant que quelques « droits », la plupart des décisions prises par les fonctionnaires du système correctionnel étaient qualifiées de purement administratives, échappant ainsi au contrôle judiciaire. Par conséquent, [TRADUCTION] « les détenus qui ne jouissaient que de quelques droits ne disposaient que de quelques recours et se

---

[12] Pour une analyse approfondie voir Michael Jackson, *Prisoners of Isolation : Solitary Confinement in Canada* (University of Toronto Press, Toronto, 1983), p. 82 ss.

[13] F. O'Connor and L. Wright, « Mirror, Mirror on the Prison Wall! » (1984) 26 Crim. L.Q. 318.

[14] MacGuigan, M. (président) 1977. *Rapport au Parlement*, Sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada.

[15] *Ibid*, p. 96, par 416.

[16] *Ruffin* v. *Commonwealth*, 62 Va.790(1871), cité dans Jackson, supra, note 4, p. 82.

trouvaient ainsi sans défense contre la vaste gamme de décisions administratives résultant de l'exercice du pouvoir des autorités carcérales »[17].

Ce n'est que récemment, au cours des années soixante-dix, que la situation évolua. Une série de décisions, fondées essentiellement sur l'argument qu'un prisonnier ne perd pas « le droit d'avoir des droits », vient appuyer la thèse des défenseurs des droits des détenus[18]. Dans *R. c. Solosky*[19] la Cour Suprême du Canada entérina explicitement le principe qu'une personne emprisonnée conserve tous ses droits civils autres que ceux dont elle a été expressément ou implicitement privée par la loi. En outre, la Cour a approuvé le critère des « moyens les moins restrictifs », selon lequel les tribunaux ont un rôle d'équilibrage à jouer, pour s'assurer que toute ingérence des autorités dans les droits des détenus vise un but correctionnel valide et consiste dans les « moyens les moins restrictifs » disponibles.

Dans d'autres arrêts, la Cour fédérale appliqua aux cas de ségrégation administrative[20] la clause de la protection contre les peines ou traitements cruels ou inusités de la Déclaration canadienne des droits; les tribunaux commencèrent alors à introduire la notion de devoir d'agir équitablement, inspirée du *common law,* dans les décisions touchant les détenus et les personnes soumises à la libération conditionnelle.

On peut s'interroger sur les raisons de cette évolution graduelle des tribunaux vers une intervention plus active dans le contrôle des procédures de prise de décision des fonctionnaires des établissements de détention, ainsi que la reconnaissance et la protection des droits des détenus. Dans une optique sociologique, on a pensé que la prise de conscience croissante des droits des détenus a accompagné un courant de plus en plus fort, particulièrement aux États-Unis, pour une extension des garanties juridiques à un large éventail de groupes sociaux, tels que les minorités, les enfants, les femmes et les handicapés[21]. On en vint à admettre que les prisons fonctionnaient comme des systèmes autonomes, à l'abri de la vérification publique et du contrôle externe, et que ce manque de transparence empêchait les prisonniers de défendre leurs revendications en leur propre nom[22]. Des groupes activistes forts et déterminés se formèrent pour faire face au statu quo[23]. Rappelant le modèle de John Howard de l'inspection externe[24], la vérification publique et l'intervention judiciaire finirent par être considérées comme des moyens efficaces de contrôler les abus du pouvoir derrière les murs de la prison.

On a pensé aussi que l'acceptation progressive de l'idéal de réadaptation à l'intérieur du

---

[17] Jackson, *supra,* note 4, p. 82.

[18] L'une ces causes les plus récentes est *R.* c. *Miller et Cockriel* (1975) 24C.C.C.(2d)401(B.C.C.A.), citant avec approbation l'approche américaine dans Furman v. Georgia, 92 S.Ct. 2726 (1972).

[19] *R* c. *Solosky* (1980) 50C.C.C.(2d)495(C.S.C.), [1980] 1 R.C.S. 821.

[20] *McCann* c. *R.* (1976)29C.C.C.(2d)377, [1976]1 C.F. 570. Cet arrêt constitue le point central de l'étude de Michael Jackson sur la mise à l'écart dans le système canadien, *supra,* note 4.

[21] Voir James Jacobs, Stateville : *The Penitentiary in Mass Society* (Chicago : University of Chicago Press, 1977).

[22] Ron Price, « Bringing the Rule of Law to Corrections » dans G. Zellick (ed.), *Prisoners Rights* (Toronto : University of Toronto Press, 1978).

[23] Tamy Landau, « Due Process, Legalism and Inmates' Rights : A Cautionary Note » (1984), 6 Can. Crim. Forum 151, p. 153.

[24] John Howard, *The State of the Prisons in England and Wales* (première édition en 1777).

système correctionnel, comme but essentiel des établissements de détention, était l'un des facteurs déterminants dans l'évolution de l'examen judiciaire des opérations pénitentiaires[25]. Malgré les reculs du modèle de réadaptation, on a jugé que puisque la plupart des détenus étaient appelés à être relâchés dans la société, ils devaient apprendre à respecter l'autorité et à prendre part à son contrôle démocratique tout en étant capables d'affronter ce qui peut sembler injuste ou arbitraire dans l'exercice du pouvoir par les fonctionnaires de la prison.

Outre ces explications, le revirement des tribunaux peut être vu comme une conséquence pratique de l'évolution majeure qui a marqué le droit administratif en général. La reconnaissance de l'obligation de l'équité procédurale en matière administrative en Angleterre, a donné libre accès à la révision par les tribunaux de décisions qu'on ne saurait qualifier, à proprement parler, de judiciaires ou quasi-judiciaires[26].

Cette notion est passée au Canada et fit son apparition pour la première fois dans la dissidence du juge Dickson dans *Howarth c. Commission nationale des libérations conditionnelles*[27]. Dans cet arrêt, le juge Dickson déclare, entre autres, qu'une décision administrative doit être prise « judiciairement » lorsqu'elle a un impact sérieux sur l'intéressé.

> Il n'est pas nécessaire qu'un organisme soit une cour de justice pour qu'il doive agir de façon judiciaire.
>
> Règle générale, si les « droits » sont visés par l'ordonnance ou la décision, leur fonction sera considérée comme judiciaire ou quasi-judiciaire et ceci s'applique particulièrement lorsque l'exercice du pouvoir administratif porte sérieusement atteinte aux droits de propriété ou à la jouissance de la liberté personnelle[28].

Néanmoins, avant que la notion du devoir d'agir équitablement[29] ne s'étende aux commissions fédérales et aux tribunaux appelés à se prononcer sur l'administration des pénitenciers canadiens, une pierre d'achoppement non négligeable doit être surmontée - le choix de l'instance appropriée pour recevoir les demandes de révision judiciaire des décisions de ces organismes. On a constaté que la *Loi sur la Cour fédérale*[30] pouvait être de quelque secours à cet égard. Son article 18 attribue à la Division de première instance de la Cour la compétence de réviser certaines décisions d'une commission fédérale. Par ailleurs, l'article 28 stipule ce qui suit :

> 28(1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande

---

[25] Landau, *supra*, note 15. Voir aussi D. Fogel, « The Justice Model for Corrections » dans J. Freeman (ed.), *Prisons Past and Future* (London : Heinemann Books, 1978) et J. Jacobs, « The Prisoners Rights Movement and Its' Impacts, 1960-80 » (1980), 2 Crime and Justice 429.

[26] *Ridge* v. *Baldwin*, (1964) A.C.40(H.L.) and *Bates* v. *Lord Hailsahm of St. Marylebone*, (1972) 1 W.L.R. 1373.

[27] (1976) 1 R.C.S. 453.

[28] *Ibid*, p. 458, 468.

[29] Reconnue officiellement la première fois au Canada dans *Nicholson et Haldiman-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* (1978), 88 D.L.R.(3d)671(C.S.C.), [1971] 1R.C.S. 311.

[30] S.R.C., 1970 2e Supp., C. 10.

> d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi-judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral.

La délicate question de la détermination du tribunal compétent a été réglée dans l'affaire *Martineau,* un détenu de l'établissement de Matsqui qui demandait l'examen d'une décision émanant du comité de discipline d'un pénitencier, qui l'avait condamné après audition de certaines preuves en son absence.

L'arrêt *Martineau* (N° 2)[31] constitue le point de repère qui résolut définitivement le problème, en concluant que les décisions des commissions et autres tribunaux fédéraux qui ne sont pas légalement soumises à un processus judiciaire ou quasi-judiciaire peuvent faire l'objet d'un examen, par voie de brefs de prérogative de la Division de première instance de la Cour fédérale. En imposant aux instances administratives une obligation générale d'équité, qui n'atteint pas le niveau des règles de justice naturelle, la Cour suprême du Canada a imposé la règle de droit à l'intérieur des murs de la prison.

> [L']application d'une obligation d'agir équitablement assortie d'un contenu procédural ne dépend pas de la preuve d'une fonction judiciaire ou quasi judiciaire. Même lorsque la fonction s'avère administrative à l'analyse, les cours peuvent intervenir dans un cas approprié.
>
> En l'espèce, le comité de discipline n'était ni expressément ni implicitement tenu de suivre une procédure de nature judiciaire, mais en rendant sa décision et en imposant la peine, il devait constater des faits touchant un citoyen et exercer un certain pouvoir discrétionnaire. De plus, la décision du comité avait pour effet de priver une personne de sa liberté en l'incarcérant dans une « prison au sein d'une prison ». Dans ces circonstances, la justice élémentaire exige une certaine protection dans la procédure. Le principe de la légalité doit régner à l'intérieur des murs d'un pénitencier[32].

La portée de l'arrêt *Martineau* (N° 2) est d'envergure. Fondamentalement, l'arrêt a pour effet de soumettre les décisions administratives des organismes fédéraux à la révision des tribunaux. La qualification d'une décision comme étant judiciaire, quasi judiciaire ou administrative est devenue déterminante, non pas pour savoir *si* des protections procédurales s'appliquent et si un recours est disponible, mais plutôt *dans quelle mesure* ces protections s'appliqueront et quel tribunal sera saisi du recours. On peut en conclure que le concept d'équité est flou; les composantes de l'obligation d'agir équitablement dépendront des circonstances, selon chaque cas. Comme l'explique un auteur :

> [TRADUCTION] La décision ... introduit une façon d'aborder la question selon différentes nuances ... à partir de la gamme complète de protection vers le bas ...

---

[31] *Martineau* c. *Comité de discipline de Matsqui* (No. 2), (1979) 106 D.L.R.(3d)385(S.C.C.), [19801 1 R.C.S. 602.
[32] *Ibid,* p. 405, (juge Dickson).

> La question soulevée par *Martineau* (N° 2) est de déterminer où se situe un cas donné à l'intérieur de cette gamme[33].

Il ressort de l'ensemble de cette analyse que les tribunaux canadiens, réagissant aux différents facteurs décrits plus haut, avaient amorcé, déjà avant la *Charte,* une volte-face évidente, passant d'une attitude non interventionniste (hands-off) à une attitude interventionniste (hands-on). Encore que la jurisprudence ne soit pas parfaitement claire sur les incidences de l'interprétation judiciaire de la *Charte* sur les services correctionnels, et bien que toute conclusion à ce stade soit passablement hypothétique, une évolution déjà observée suscite un certain intérêt[34].

Au niveau des tribunaux inférieurs, de nombreuses décisions en droit correctionnel font état abondamment, bien qu'en termes controversés, de la relation entre l'article 7 et le devoir d'agir équitablement. L'article 7 garantit à chacun « le droit a la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, [et qu']il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale ». Ainsi, dans l'affaire *Cadeddu*[35], le juge Potts conclut que les conditions de l'article 7 sont plus exigeantes que celles du devoir d'équité du *common law.* Dans cette cause, le requérant n'avait pas droit à une audition avant la révocation de sa libération conditionnelle, en vertu de la règle d'équité, puisque la législation pertinente l'en privait implicitement. Toutefois, puisque les droits garantis par l'article 7 ont préséance sur la législation, le juge Potts en conclut que, pour satisfaire aux exigences de la justice fondamentale énoncée dans la *Charte,* une audition en personne *était* requise.

> [TRADUCTION] Considérant que les droits garantis par l'article 7 sont les plus importants de tous ceux qui sont énoncés dans la *Charte,* que la privation de ces droits cause les plus graves préjudices à la personne, et que la *Charte* crée en vertu de la Constitution une enclave pour la protection de ces droits, sur laquelle le gouvernement empiète à ses propres risques, j'estime que le requérant ne pouvait légitimement être privé de sa liberté sans qu'il n'eût bénéficié d'une audition en personne avant la révocation de sa libération conditionnelle ...
>
> Bien que rien dans le *common law,* ni dans la législation fédérale ou provinciale, n'oblige la Commission à accorder une audition - ou, en l'espèce, ne lui interdise de le faire - je suis d'avis que la *Charte* exige de fournir cette possibilité[36].

En somme, l'arrêt *Cadeddu* endosse la thèse voulant que les principes de justice fondamentale peuvent donner ouverture à un recours en vertu de l'article 7, lorsque le devoir du *common law* d'agir équitablement ne le fait pas.

---

[33] *O'Connor and Wright, supra,* note 5, pp. 322-23.

[34] Voir A. Wayne MacKay, « Fairness After the Charter », (1985) 10 Queen's L.J. 263; Fergus O'Connor, « The Impact of the Canadian Charter of Rights and Freedoms on Parole in Canada », (1985) 10 Queens L.J. 336, Allan Manson, « Administrative Law Developments in the Prison and Parole Contexts » (1984), 5 Admin. L.R. 150, et « The Duty to Act Fairly » préparé pour la Commission nationale des libérations conditionnelles, 1984.

[35] (1982)4 C.C.C.(2d)97 (Ont. H.C.J.).

[36] *Ibid,* p. 109.

De même, dans l'affaire *Swan*[37], où il était question d'une audience postérieure à la révocation d'une libération conditionnelle, le juge McEachern a conclu que les règles de justice fondamentale sont plus exigeantes que la notion d'équité. Après avoir fait remarquer que l'article 7 de la *Charte* n'avait pas encore été étudié, à cette époque, par un tribunal d'appel, le juge a déclaré que l'article 7 semble [TRADUCTION] « ...faire pencher sérieusement la balance en faveur des conditions de justice naturelle plutôt qu'une simple équité d'ordre procédural »[38]. Plusieurs autres commentaires de tribunaux adoptent la notion de justice naturelle comme norme découlant de l'article 7[39].

D'autres tribunaux cependant, ont soutenu le contraire, affirmant que l'article 7 n'exige pas de la part des organismes administratifs un degré de conduite supérieure à celui que prescrit le *common law* à travers l'obligation d'équité[40].

La décision de la Cour suprême du Canada dans une affaire d'immigration, *Singh* c. *Ministre de l'Emploi et de l'Immigration et autres*[41], qui fut la première à être rendue à ce niveau sur l'interprétation et l'application de l'article 7 de la *Charte,* jette une certaine lumière sur le sujet. Bien que la Cour n'ait pas saisi l'occasion de cette décision pour expliquer exactement les exigences des principes de justice fondamentale elle semble souscrire à l'opinion selon laquelle ces exigences excèdent celles prescrites par la doctrine de l'équité du *common law.* Selon la Cour, les principes de justice fondamentale comprennent, tout au moins, l'équité en matière de procédure, laquelle exige différentes choses dans différents contextes. L'importance de l'arrêt *Singh* réside en ce qu'il suppose que l'article 7 peut imposer une norme plus élevée que celle qui est requise par l'obligation d'agir équitablement.

Dans une autre cause récente, la Cour suprême apporta une orientation de plus, l'affaire du Renvoi relatif au paragraphe 94 (2) de la *Motor Vehicle Act*[42], traitait de la portée des mots « principes de justice fondamentale ». Entreprenant une analyse visant à établir l'objet de la garantie de l'article 7 et les intérêts qu'il entend protéger, le juge Lamer sans préciser ce que les principes de justice fondamentale exigent, en arrive aux conclusions suivantes :

> L'expression « principes de justice fondamentale » constitue non pas un droit, mais un modificatif du droit de ne pas se voir porter atteinte à sa vie, à sa liberté et à la sécurité de sa personne; son rôle est d'établir les paramètres de ce droit.

Le juge Lamer s'oppose à une interprétation qui se limiterait à établir une équation entre « justice fondamentale » et « justice naturelle »; il poursuit en affirmant que les principes

---

[37] (1983)7 C.C.C.(3d)130(B.C.S.C.).

[38] *Ibid,* p. 141.

[39] Voir, par exemple, R.C. Sibley (1982), 4C.R.R. 166(S. Co. Ct.) p. 168; Re Jamieson (1982) 70C.C.C.(2d)430(C.S.Qué.) p. 438; R. c. Holman (1982) 28C.R.(3d)378(B.C.S.C.), p. 389.

[40] Voir, par exemple, Re Chester (1984) 40C.R.(3d)146(Ont. H.C.J.) où le juge Holland déclare à la page 177 : [TRADUCTION] « La protection accordée à une personne ... est le droit à l'équité procédurale, fût-elle considérée sous l'angle du common law, de la Déclaration des droits ou de la *Charte.* Toutes ces sources offrent la même mesure. »

[41] (1985) 58N.R.,I.(S.C.C.).

[42] Jugement rendu le 17 décembre 1985 (non rapporté).

de justice fondamentale ne se limitent pas aux garanties procédurales, pas plus qu'ils ne peuvent avoir de connotation exhaustive ou se définir par une simple énumération; ils prendront plutôt un sens concret lorsque les tribunaux soulèveront les violations de l'article 7 alléguées. Bien que cet arrêt ne concerne pas directement les services correctionnels il trace la voie à une attitude ouverte des tribunaux lorsqu'ils seront saisis de causes portant sur l'« équité » et les infracteurs.

Le rôle des tribunaux dans l'imposition de certaines restrictions au pouvoir carcéral ultime des autorités pénitentiaires transparaît dans trois affaires traitées simultanément par la Cour suprême du Canada, en décembre 1985 : *Morin* c. *Comité national chargé de l'examen des cas d'unités spéciales de détention, R.* c. *Miller et Cardinal* c. *Directeur de l'établissement Kent*[43]. La Cour fut appelée à régler des questions de nature essentiellement procédurale, relatives à l'accès des détenus au recours de l'*habeas corpus;* elle réaffirma ainsi la reconnaissance des droits des détenus, en l'espèce leurs droits à la « liberté résiduelle » dans leur placement dans des unités spéciales de détention. Considérant ces pratiques comme la création d'une « prison dans une prison », la Cour décida que, même si les détenus ne disposent que d'un droit à la liberté limité, ils doivent êtres traités équitablement en ce qui concerne toute restriction imposée portée à la liberté, qu'ils conservent en tant que membres de la population carcérale en général.

Il ressort de cette étude sur l'incidence des décisions des tribunaux sur les services correctionnels que les tribunaux semblent vouloir, à présent, examiner l'administration et les pratiques pénitentiaires. Même antérieurement à la *Charte,* les tribunaux ont joué un rôle important dans la reconnaissance et le fait de légitimer les droits des détenus. Au stade actuel, il semble que le pouvoir des tribunaux ait été renforcé par la *Charte* et que leurs efforts se poursuivront en vue d'assortir les droits des détenus de protections procédurales et d'un contenu substantif.

DROIT INTERNATIONAL

Le Canada s'est engagé à respecter diverses obligations en vertu du droit international pour le maintien de certaines normes relatives au système de justice pénale.

Parmi ces obligations, les principales sont celles qui lient le Canada en vertu des traités des Nations Unies. Non seulement le Canada est-il soumis aux dispositions de la *Charte* des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme, mais il est également partie au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et au Protocole facultatif y afférent, et au *Pacte international relatif aux droits économiques,* sociaux et culturels.

Des dispositions précises du *Pacte relatif aux droits civils et politiques* traitent des prisonniers et des pénitenciers. Toute personne privée de sa liberté doit recevoir un traitement humain, avec le respect dû à la dignité humaine. On affirme également le droit de toute personne d'être protégée contre la torture et autres peines ou traitements cruels,

---

[43] Jugements rendus le 19 décembre 1985 (non rapportés).

inhumains ou dégradants. Le *Pacte* prévoit aussi que le système pénitentiaire doit assurer le traitement des prisonniers, en vue principalement de leur réforme et de leur réadaptation sociale. D'autres dispositions stipulent que nul ne doit être assujetti à une ingérence arbitraire ou illégitime dans sa vie privée.

Outre son adhésion à ces traités, le Canada a également entériné l'Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus des Nations Unies. Les obligations qui procèdent du droit international et sont imposées au Canada, lorsque les traités ne sont pas exécutoires, seront abordées au prochain chapitre qui porte sur les « facteurs déterminant la forme et le contenu de la législation ».

LÉGISLATION

Plusieurs lois fédérales traitent actuellement des services correctionnels : la *Loi sur les pénitenciers,* la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus,* la *Loi sur les prisons et les maisons de correction,* la *Loi sur le transfèrement des délinquants* et le *Code criminel.* L'exposé qui suit décrit brièvement chacune de ces législations.

La *Loi sur les pénitenciers* traite de diverses questions; nombre d'entre elles sont d'ordre organisationnel comme l'établissement du service correctionnel, le chef de l'agence, l'administration centrale et le bureau central régional. D'autres dispositions de la *Loi* portent sur les accords fédéraux-provinciaux relatifs au transfèrement (art. 15), le droit de mériter une réduction de peine (art. 24) et les pouvoirs des fonctionnaires correctionnels (art. 10). Une législation dérivée, sous forme de règlement est autorisée en vertu de l'article 29 de la *Loi* :

> 29(1) Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements
>
> a) relatifs à l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et la direction judicieuse du Service;
>
> b) relatifs à la garde, le traitement, la formation, l'emploi et la discipline des détenus;
>
> b.1) fixant les indemnités qui peuvent être payées en vertu de l'article 28.1 et leur mode de paiement;
>
> b.2) pour définir, aux fins de l'article 28.1 le mot « conjoint » et l'expression « enfant à charge »;
>
> b.3) relatifs à l'inventaire, à la gestion et à la dévolution et la succession des détenus; et
>
> c) relatifs, de façon générale, à la réalisation des objets de la

présente loi et l'application de ses dispositions.

(2) Le gouverneur en conseil peut, dans tous règlements édictés sous le régime du paragraphe (1) sauf son alinéa (*b*), prévoir une amende d'au plus cinq cents dollars ou un emprisonnement d'au plus six mois, ou à la fois l'amende et l'emprisonnement susdits, infliger sur déclaration sommaire de culpabilité pour la violation de tous semblables règlements.

Les *Règlements sur le service des pénitenciers,* adoptés en vertu de l'article 29, traitent d'une série de questions relatives à l'organisation, telles que les devoirs des chefs d'établissements (art. 5) et le pouvoir de déléguer les affaires courantes. On trouve également dans les *Règlements des dispositions relatives au droit des détenus à une alimentation et un habillement convenables* (art. 15) et aux soins médicaux et dentaires essentiels (art. 16). On y trouve aussi des dispositions créant des infractions et imposant des sanctions propres aux détenus, et décrivant la procédure disciplinaire. L'article 3 des *Règlements* fait état du devoir de chaque membre de faire tout en son pouvoir pour réaliser les fins et les objectifs du Service, à savoir « la garde, la maîtrise, la formation disciplinaire et la réadaptation des personnes condamnées ou envoyées au pénitencier ». C'est le seul énoncé de mandat du service correctionnel du Canada qu'on retrouve, et il est frappant qu'il figure, avec une formulation aussi vague, dans un règlement plutôt que dans une loi.

De même, la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* prévoit la structure de la Commission nationale des libérations conditionnelles (y compris le nombre de membres, les listes régionales, le chef de l'agence), les pouvoirs de la Commission (art. 6) et le devoir d'examiner le cas de chaque détenu de pénitencier en vue de sa libération conditionnelle (art. 8). La *Loi* autorise la création de commissions provinciales des libérations conditionnelles et prévoit la surveillance obligatoire (art. 15). L'article 9 permet au gouverneur en conseil d'édicter des règlements; cet article est très spécifique et indique le sujet précis que le Cabinet doit prescrire (par exemple, le nombre minimum de membres pour voter sur un cas). Les *Règlements sur la libération conditionnelle des détenus* renferment des règles très détaillées sur une vaste gamme de sujets. Contrairement à la *Loi,* les *Règlements* renferment des règles concernant l'admissibilité à la libération conditionnelle, y compris le temps qu'un détenu doit passer en détention avant d'être admissible. Les *Règlements* prévoient aussi le droit d'être assisté aux audiences (art. 20.1), le droit à l'information sur laquelle la Commission a fondé ses décisions (art. 17), et aux motifs de la décision relative à la libération conditionnelle (art. 19). Ces pouvoirs détaillés de l'autorité réglementaire contrastent visiblement avec les pouvoirs extrêmement larges de l'article 29 de la *Loi sur les pénitenciers.*

La *Loi sur les prisons et les maisons de correction* régit certains aspects de la détention, dans les établissements provinciaux, des personnes qui purgent des peines pour des infractions contre des lois fédérales. Elle traite de sujets tels que la réduction de peine, des absences temporaires et le transfèrement interprovincial des prisonniers.

La *Loi* a subi de profondes réformes au cours des dernières années. La tendance a été de supprimer les détails qui n'étaient pas nécessaires, afin de permettre aux gouvernements provinciaux un contrôle plus étendu sur les opérations correctionnelles. En même temps, on a maintenu la cohésion dans certains domaines clés, tels que l'octroi de la réduction de peine.

La *Loi sur le transfèrement des délinquants* établit l'admissibilité des délinquants canadiens, détenus dans un État étranger avec lequel le Canada est lié par un traité, à être transférés au Canada pour purger le reste de leur peine dans une prison ou un pénitencier canadien. Elle renferme également une disposition pour le transfèrement au Canada des détenus en liberté conditionnelle ou sous probation se trouvant dans un état étranger.

Les ressortissants étrangers détenus au Canada peuvent être transférés à leur pays d'origine aux conditions prévues dans la *Loi,* s'ils sont originaires d'un pays lié au Canada par un traité relatif au transfèrement des détenus. Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements prescrivant la forme et la manière selon lesquelles la demande de transfèrement peut être effectuée et les facteurs dont le Ministre tiendra compte en statuant sur le cas.

Les dispositions du *Code criminel* qui touchent directement le domaine correctionnel comprennent l'article 659 (prescrivant qu'une personne condamnée à l'emprisonnement pour une durée de deux ans ou plus doit être condamnée à l'emprisonnement dans un pénitencier), l'article 660 (prescrivant que les peines doivent être purgées selon les règles régissant l'établissement), l'article 674 (interdisant l'examen en vue d'une libération conditionnelle dans les cas d'emprisonnement à perpétuité jusqu'à l'écoulement d'un certain nombre d'années) et l'article 695.1 (prévoyant l'examen des antécédents des détenus dangereux, en vue de leur libération conditionnelle). L'article 2 (b) précise qu'un « agent de la paix » comprend « un directeur, sous-directeur, instructeur, gardien, geôlier et tout autre fonctionnaire ou employé permanent d'une prison » (« prison » étant défini comme comprenant un pénitencier). Aussi, l'étude de toute question portant sur les pouvoirs et responsabilités du personnel correctionnel entraînera-t-elle une analyse des nombreuses autres dispositions relatives aux agents de la paix et que renferme le *Code criminel.*

DIRECTIVES DU COMMISSAIRE (ET AUTRES DIRECTIVES ADMINISTRATIVES)

Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'article 29 de la *Loi sur les pénitenciers* accorde au gouverneur en conseil de larges pouvoirs pour édicter des règlements. Le paragraphe (3) de cet article stipule, en outre, ce qui suit :

> Sous réserve de la présente loi et de tous règlements édictés sous le régime du paragraphe (1), le commissaire peut établir des règles, connues sous le nom d'instructions du commissaire, concernant l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et la direction judicieuse du Service, ainsi que la garde, le traitement, la formation, l'emploi et la discipline des détenus et la direction judicieuse des pénitenciers.

De plus, les *Règlements sur le service des pénitenciers* autorisent l'émission des règles suivantes : les instructions au personnel des divisions pour indiquer la procédure à suivre (art. 7), les ordres permanents (art. 8) et les ordres de service courant (art. 9). Les premières émanent de l'administration centrale nationale, alors que les derniers peuvent être émis par les chefs d'établissements. La nature juridique précise des Directives du Commissaire a été analysée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Martineau* (N° 1)[44], où il fut décidé qu'elles n'avaient pas force de loi. Après avoir affirmé que les *Règlements sur les services des pénitenciers* étaient un texte législatif, le juge Pigeon poursuivit en ces termes :

> Je ne pense pas que l'on puisse dire la même chose des directives. Il est significatif qu'il n'est prévu aucune sanction pour elles et, bien qu'elles soient autorisées par la *Loi,* elles sont nettement de nature administrative et non législative. Ce n'est pas en qualité de législateur que le commissaire est habilité à établir des directives, mais en qualité d'administrateur. Je suis convaincu qu'il aurait l'autorité d'établir ces directives même en l'absence d'une disposition législative expresse. À mon avis, le par. 29(3) doit être considéré de la même manière que bien d'autres dispositions de nature administrative concernant les services de l'administration et qui énoncent simplement un pouvoir administratif qui existerait même en l'absence d'une disposition expresse de la *Loi.*
>
> Il est, à mon avis, important de distinguer les devoirs imposés aux employés de l'État par une loi ou un règlement ayant force de loi, des obligations qui leur incombent en qualité d'employés de l'État. Les membres d'un comité de discipline ne sont habituellement pas de hauts fonctionnaires publics mais de simples employés de l'administration. Les directives du commissaire ne sont rien de plus que des instructions relatives à l'exécution de leurs fonctions dans l'institution où ils travaillent[45].

Ces directives soulèvent une question importante : en cas de violation de l'une d'elles, quel est le recours disponible? À l'heure actuelle, et en vertu de l'arrêt *Martineau* (N° 1), ces directives n'ayant pas force de loi, il n'existe pas de recours légal ou judiciaire. Le détenu doit donc recourir à une procédure ne relevant pas de la *Loi,* par le biais des mécanismes internes de grief, qui fournissent les moyens préliminaires internes de redressement pour le large éventail de plaintes qui surgissent de la vie carcérale. Celles-ci sont courantes en ce qui a trait à la correspondance, à l'activité du personnel, au salaire du détenu et aux objets interdits. Un mécanisme interne est également disponible pour le traitement des plaintes déposées contre la Couronne pour la perte d'un bien ou le dédommagement d'un préjudice. L'enquêteur correctionnel, un fonctionnaire jouant un rôle d'ombudsman pour les pénitenciers fédéraux, exerce une fonction cruciale dans les enquêtes sur les plaintes pour lesquelles aucun recours interne adéquat n'est disponible. La Commission canadienne des droits de la personne, le Commissaire aux langues officielles, les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée, de même que les fonctionnaires avec lesquels les détenus sont autorisés à correspondre

---

[44] *Martineau* c. *Comité de discipline de l'Institution Matsqui* (No. 1) (1977) 33C.C.C.(2d)366(S.C.C.), [1978] 1 R.C.S. 118.

[45] *Ibid,* p. 374.

confidentiellement, comme le Solliciteur général et les membres du Parlement, sont tous habilités à apporter un certain remède en procédant à des enquêtes ou en fournissant des conseils sur des questions qui font partie de leurs mandats respectifs.

NORMES

Une autre forme de règles obligatoires n'ayant pas force de loi sont les séries de normes élaborées par des groupes tels que l'American Correctional Association et la Société canadienne de justice pénale. Elles décrivent le niveau de service devant être fourni par le système correctionnel et les procédures à suivre pour répondre aux objectifs. Une certaine souplesse est permise quant aux différentes autorités correctionnelles habilitées à établir les normes qui sont de mise dans la mesure où celles-ci sont indiquées dans les politiques et les procédures écrites. La conformité aux normes est contrôlée par une équipe d'accréditation, organisme indépendant de celui qui est accrédité.

En outre, de nombreuses séries de normes internes existent sous une forme ou une autre. Ainsi, le *Guide des politiques et procédures* du SCC, le *Guide des politiques et procédures* de la CNLC, le *Guide de gestion des programmes relatifs aux détenus* et le *British Columbia Manual of Standards* sont autant d'outils de gestion destinés à assurer un niveau acceptable de service à travers le système.

PROBLÈMES CAUSÉS PAR LE MODÈLE LÉGISLATIF ACTUEL

La section qui précède passait en revue les règles, de sources diverses, qui régissent les services correctionnels. Pour les fins de la Révision du droit correctionnel, les plus importantes sont celles qui émanent de la législation (y compris les règlements). Une évaluation des principaux problèmes qui soulève le fondement législatif actuel du système correctionnel est indispensable pour l'élaboration des propositions de réforme. Nombre de ces problèmes avaient été exposés dans un document de travail, intitulé *Proposal on Developing a New « Corrections Act »* et rédigé par le SCC en 1960, et sont rapportés ici.

Certaines dispositions ou articles des lois et règlements ont été qualifiés de désuets, imprécis et peu fonctionnels[46]. Nombre d'entre eux pourraient être simplement corrigés par des amendements comportant une suppression, une clarification, un ajustement, etc.

[46] Ces dispositions figurent à l'annexe du document *Proposal on Developing a New Corrections Act*, préparé par le SCC en 1980.

Plus importantes, cependant, sont les lacunes d'ordre général qui sous-tendent les problèmes particuliers et les dépassent. Une révision approfondie coordonnée et globale de la *Loi sur les pénitenciers* et certaines autres lois s'impose pour résoudre ces problèmes :

A) ÉLABORATION PAR AMENDEMENTS SUCCESSIFS

L'actuelle *Loi sur les pénitenciers* est une accumulation de modifications partielles à une législation, dont la forme et le contenu datent de son adoption en 1868. Depuis ce temps, elle a évolué au moyen d'un processus permanent d'amendements ad hoc et de plusieurs révisions majeures dont la dernière remonte à 1977.

Ce processus essentiellement fragmentaire n'a pas réussi à assurer les modifications souhaitables et profitables, mais qui ne semblaient pas nécessaires sur le moment. Cette démarche n'a pas réussi, non plus, à remédier aux problèmes génériques et aux déficiences que l'on rencontre un peu partout dans la *Loi* ou la législation connexe, et qui demandent une révision générale de sa structure et de son contenu. Il s'en dégage une impression de désuétude, de confusion et souvent de déconnection de la réalité actuelle[47]. Des exemples plus précis de ces lacunes sont fournis dans l'analyse qui suit.

B) PHILOSOPHIE

De nombreux problèmes reliés à la *Loi sur les pénitenciers* proviennent de l'absence d'un énoncé de principes ou de philosophie, qui en facilite l'interprétation et l'application. Il n'est ni probable ni évident, non plus, qu'une philosophie cohérente y ait été implicitement incorporée tout au long de son évolution. Il est même moins clair qu'une série de principes s'applique aux différentes législations relatives aux services correctionnels, pour orienter et coordonner leur effet combiné. Cette constatation vaut pour la plus grande partie de la législation canadienne. Certaines lois récentes reliées à la justice pénale, cependant, comme la *Loi sur les jeunes contrevenants*, la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ont inclus de tels énoncés.

C) CONFORMITÉ À LA RÉCENTE ÉVOLUTION

Le développement, le changement et l'innovation ont fortement marqué les services correctionnels fédéraux depuis l'adoption de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* en 1958. La dimension, l'organisation et les activités de ces services sont de loin différentes et plus complexes qu'il y a à peine vingt ans. Il devient impérieux de disposer d'une législation qui reflète la gamme actuelle plus étendue de fonctions et de services correctionnels, qui définisse les responsabilités, pouvoirs et relations interdépendantes plus complexes et de réglementer de nombreux aspects de cette réalité plus sophistiquée que celle envisagée par l'ancienne législation.

---

[47] La confusion créée par ce processus législatif « à la pièce », en matière correctionnelle, n'est pas passée inaperçue aux tribunaux. Voir, par exemple, *Re Dean and the Queen*, (1977)34 C.C.C.(2d)217, à la page 218.

Les deux principales législations qui régissent actuellement la CNLC et le SCC, la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* et la *Loi sur les pénitenciers,* traduisent l'interdépendance des organismes eux-mêmes. Chaque loi renferme des articles qui lient les deux organismes et, dans certains cas, une loi dépend de l'autre pour définir certains termes ou énoncé des pouvoirs. Par exemple, les pouvoirs et les devoirs de la Commission de libérations conditionnelles en matière d'absences temporaires sans escorte sont prévus aux paragraphes 26(1) et 26(2) de la *Loi sur les pénitenciers* (bien que cette situation puisse changer si le projet de loi C-68, actuellement soumis à la Chambre des communes, est adopté). Dans tous les cas où les personnes retournent en détention sur révocation de la libération conditionnelle ou de la surveillance obligatoire, en sus de nouvelles peines, il y a lieu de considérer à la fois la *Loi sur les pénitenciers* et la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus,* afin de déterminer la durée de la peine qui doit être purgée.

La relation entre ces deux législations s'est, semble-t-il, développée considérablement avec l'évolution des rôles et des responsabilités des deux organismes, et surtout avec le transfert de ce qui fut le Service national des libérations conditionnelles, de la CNLC au SCC. Aucune des deux lois, pourtant, n'a été fondamentalement révisée de manière à refléter le changement de rôles de l'un ou l'autre des organismes, ou la modification de la relation entre eux. Au fond de chaque loi demeure l'idée, aujourd'hui dépassée, que son but est d'orienter et d'habiliter une seule entité administrative. Considérées séparément ou conjointement, les deux lois ne réussissent donc pas à établir distinctement des rôles et la juridiction de chaque organisme et la relation complexe entre eux.

L'activité fédérale et provinciale dans le domaine des services correctionnels est de plus en plus inextricable depuis les dernières années, sans l'élaboration du cadre législatif correspondant.

À l'heure actuelle, la *Loi sur les pénitenciers,* la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* et la *Loi sur les prisons et maisons de correction* renferment des dispositions qui ont un impact sur d'autres compétences ou doivent être lues, l'une en regard de l'autre, pour être parfaitement comprises[48]. Dans d'autres cas, la loi est simplement silencieuse sur les activités qui pourraient être perçues comme des intrusions dans d'autres sphères de compétence[49].

Compte tenu de l'interdépendance des deux systèmes à certains égards, les interactions fédérales-provinciales seraient facilitées par une plus grande précision dans la définition de leurs champs de juridiction respectifs et la désignation d'une autorité réglementaire dûment habilitée pour les matières qui s'insèrent dans un autre champ de compétence ou chevauchent sur deux sphères de compétence.

---

[48] Par exemple, l'échange des accords autorisé en partie par l'article 15 de la *Loi sur les pénitenciers* et l'article 4 de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction.* Ces deux dispositions doivent être lues pour déterminer l'autorité en cette matière.

[49] Par exemple, les soins de santé et l'éducation.

L'analyse qui précède a permis de soulever surtout des exigences d'ordre opérationnel et organisationnel, dont la réalisation serait facilitée par un modèle législatif révisé en profondeur. Cette analyse fait ressortir la nécessité d'une législation qui aille de pair avec l'évolution en cours. Plus impérieuse encore est la nécessité de tenir compte de tout développement, survenu dans la loi ou dans le système judiciaire en général, qui ait des répercussions sur les services correctionnels. Le développement capital à cet égard est, de toute évidence, la *Charte*.

La législation correctionnelle n'a pas été pour autant révisée ou restructurée en profondeur depuis l'adoption de la *Charte*, ni pour s'adapter aux développements du droit administratif, tels que le devoir d'équité du *common law*. Bien que les directives du Commissaire et les ordres permanents aient été examinés et, dans une certaine mesure, révisés en fonction de la *Charte*, les répercussions de celles-ci vont plus loin et peuvent demander une restructuration fondamentale du modèle législatif, ainsi qu'une nouvelle orientation de son contenu. Dans d'autres domaines, où l'un des droits protégés par la *Charte* peut ne pas être affecté, il y a lieu cependant d'énoncer des règles juridiques explicites, qui déterminent la portée du droit ou du privilège concerné. Ces questions sont abordées dans la prochaine section.

PARTIE II : FACTEURS DÉTERMINANT LA FORME ET LE CONTENU DE LA LÉGISLATION

Cette partie du document étudie l'aspect conditionnel et les autres aspects de notre système, qui déterminent de façon capitale la forme et le contenu d'un modèle législatif régissant les services correctionnels. Deux aspects du droit constitutionnel canadien affectent la forme et le contenu de la législation correctionnelle : 1) la *Charte canadienne des droits et libertés* et 2) le partage constitutionnel des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Les obligations prises par le Canada en matière correctionnelle, en vertu du droit international, ont également des incidences sur la législation. Tous ces aspects ont été étudiés dans la section précédente en ce qui concerne le cadre actuel des règles régissant le système correctionnel et les défauts du modèle législatif actuel ont déjà été soulignés. Nous examinerons, dans la présente section, l'impact de ces facteurs dans l'élaboration d'un nouveau modèle. En outre, nous étudierons l'élaboration d'un énoncé de philosophie pour le système correctionnel.

LA *CHARTE*

En tant que document constitutionnel, la *Charte* a un impact sur la forme et sur le contenu de la législation. Pour mesurer le degré de protection des droits, par leur insertion dans la *Charte canadienne des droits et libertés,* il y a lieu d'en examiner le retranchement, la mise en œuvre et la limitation.

La *Charte* « établit » des droits; elle ne peut être amendée par le processus législatif habituel, mais par celui d'un amendement constitutionnel.

La *Charte* a préséance sur toute loi existante ou future. Le paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* stipule que « la Constitution du Canada [qui comprend la Charte est la loi suprême du Canada; elle rend inopérante les dispositions incompatibles de toute autre loi. » Cette disposition donne aux tribunaux le pouvoir d'ignorer toute loi qu'ils considèrent incompatible avec la *Charte*. Aucune autorité spéciale n'est requise pour ce mode de mise en vigueur; il découle de fait que la loi incompatible est inopérante.

La *Charte* ne se contente pas de permettre aux tribunaux de restreindre ou de déclarer inopérante une législation qui enfreint ou nie les droits qui y sont énoncés. Une autre disposition importante est celle qui crée un recours, pour la violation de la *Charte* par des actes émanant de fonctionnaires de l'État, comme le personnel correctionnel. Le paragraphe 24(1) autorise « toute personne victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente *Charte* » à « s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances ». Ce texte signifie que quiconque établit que ses droits ou ses libertés

ont été enfreints ou niés est justifié, par ce seul fait, de prendre action pour obtenir une « réparation convenable et juste ».

La *Charte* renferme certaines restrictions importantes par le biais de la clause dérogatoire ou l'article 33 et de la clause limitative de l'article premier. La clause de l'article 33 permet expressément au Parlement fédéral ou à une législature provinciale de soustraire une loi à l'obligation de se conformer à certaines dispositions de la *Charte*. On peut s'attendre à ce que, pour des considérations politiques, la clause dérogatoire soit rarement utilisée.

L'article premier de la *Charte* prévoit que le Parlement ou une législature peuvent adopter une loi ayant pour effet de restreindre l'un des droits ou l'une des libertés qu'elle garantit. Toutefois, le gouvernement doit démontrer qu'une telle restriction, prescrite dans une loi constitue une « limite ... raisonnable et dont la justification [peut] se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ».

Dans un arrêt clé, rendu en vertu de la *Loi sur les stupéfiants*, la Cour suprême du Canada a adopté un critère rigoureux à la limitation des droits reconnus dans la *Charte*[50]. Deux principales conditions doivent être remplies pour établir qu'une limite est raisonnable et justifiée en vertu de l'article premier. Premièrement, l'objectif visé par la mesure limitant le droit énoncé dans la *Charte* doit être suffisamment importante pour justifier la dérogation à un droit ou une liberté garantis par la Constitution. Deuxièmement, la partie qui invoque l'article premier doit faire valoir les moyens qu'elle prétend être raisonnables et dont la justification peut se démontrer. Ces deux conditions supposent une forme de critère de proportionnalité comportant trois éléments : 1) les mesures doivent être justes et non arbitraires, soigneusement destinées à atteindre l'objectif et lui être logiquement reliées; 2) les moyens doivent porter atteinte au droit le moins possible; et 3) une certaine proportion doit exister entre les effets de la mesure restrictive et l'objectif visé : plus les effets négatifs de la mesure sont sévères, plus l'objectif doit être important. Le critère de l'article premier revêt une importance capitale en matière correctionnelle, où il peut s'avérer nécessaire d'alléguer que, bien que les détenus - en règle générale - conservent leurs droits, un certain droit constitutionnel doit être limité en vertu de l'article premier. C'est en appliquant ce critère que des facteurs aussi importants que la sécurité et le bon ordre dans l'établissement seront pesés en fonction de la garantie des droits énoncés dans la *Charte*.

La clause limitative de l'article premier a un impact majeur, non seulement sur le contenu, mais également sur la forme du modèle législatif. En vertu du modèle actuel, plusieurs droits constitutionnels sont limités par les directives du Commissaire, lesquelles selon de récentes interprétations de la *Charte*, ne seraient pas prescrites « par une règle de droit »[51]. Pour être conforme à l'article premier, toute restriction aux droits de la *Charte* doit être, non seulement justifiable par le gouvernement, mais également comprise dans une loi ou un règlement, et non dans des directives. Quoiqu'il en soit, il existe de bonnes raisons de politiques pour ne limiter les droits de la *Charte* qu'au moyen du processus

---

[50] *R. c. Oakes*, jugement rendu le 28 février 1986 (non rapporté), p. 35-45.
[51] Étudié, infra, p. 62.

démocratique de la législation, plutôt que des directives de politiques.

Nous insistons à nouveau sur le fait que l'une des tâches principales de la Révision du droit correctionnel est de s'assurer que toute la législation et toutes les pratiques correctionnelles sont conformes à la *Charte*. Celle-ci étant rédigée en termes généraux et abstraits, le rôle de la législation est crucial dans la formulation et la clarification des droits qu'elle renferme, dans le contexte correctionnel. Des questions telles que l'équité procédurale, les conditions de détention et les critères de prise de décision seront toutes affectées par la *Charte*. Pour une foule de raisons qui seront étudiées plus loin en même temps que la question de la codification, le Parlement est mieux placé, pour traiter ces questions, dans le cadre d'une révision fondamentale du droit correctionnel, que ne le sont les tribunaux qui les traitent cas par cas.

PARTAGE DES COMPÉTENCES FÉDÉRALE ET PROVINCIALE

Un autre aspect de droit correctionnel ayant un impact majeur sur les services correctionnels est le partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel est conscient que le partage constitutionnel des compétences limite le champ du pouvoir législatif fédéral et exige une coopération étroite entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans tout débat sur des questions pouvant avoir un impact sur les systèmes fédéral et provincial. Nous admettons que même les changements dans la législation fédérale, qui sont censés se limiter aux pénitenciers, peuvent avoir des effets sur la juridiction provinciale en vertu de l'article 15 de la *Charte,* ou simplement sous la pression du public.

OBLIGATIONS DÉRIVANT DU DROIT INTERNATIONAL

Outre des questions constitutionnelles, certains aspects du droit international ont un impact sur la forme et le contenu du cadre juridique. Le chapitre précédent a décrit quelques dispositions de fond des traités internationaux que le Canada doit respecter.

L'un de ces traités les plus importants, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques,* oblige le Canada « à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur [son] territoire et relevant de [sa] compétence les droits reconnus dans le présent pacte, sans distinction aucune » (article 2 (1)).

Au Canada, les traités n'ont pas en soi de force exécutoire; en règle générale, le droit international ne reçoit application qu'une fois incorporé dans une loi canadienne interne. La Cour suprême du Canada a soutenu qu'une convention ou un traité internationaux n'ont aucun effet sur le plan interne, à moins qu'une législation ne les mette en œuvre et ne leur donne effet au Canada[52].

[52] Rogers Cable T.V. Ltd. (S.C.C.).

Pour se conformer aux obligations du *Pacte*, il semble qu'il n'y ait pas lieu, pour autant, d'incorporer le *Pacte* directement dans la constitution ou les lois de l'État qui l'a ratifié[53]. La seule obligation qu'impose l'article 2 du *Pacte*, à cet égard, est la suivante :

> (2) Prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent pacte qui ne seraient pas déjà en vigueur.
>
> (3) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent pacte auront été violés disposera d'un recours efficace ... [et] garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié.

En conséquence, même s'il n'est pas nécessaire que chaque droit ou liberté énoncé dans le *Pacte* soit précisé dans la loi ou dans la Constitution, le Canada demeure obligé de donner effet aux droits et d'assurer des recours efficaces.

En outre, le Canada a entériné l'Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus des Nations Unies (ERM). Ces règles se présentent sous forme de recommandations et ne sont donc pas obligatoires en droit international. Dans un rapport récent[54], il a été décidé que le SCC rencontre l'esprit, pour ne pas dire la lettre, de l'ensemble de ces règles, sauf trois, celles-ci étant : ERM 9(1) (occupation d'une cellule par un seul détenu), ERM 11(a) (spécifications relatives à l'entrée de la lumière naturelle) et ERM 77(l) (instruction obligatoire des analphabètes et des jeunes détenus). Certaines pratiques actuelles du SCC dépassent les exigences de ces règles, et certaines règles sont désuètes. Néanmoins, le Canada a réitéré son engagement à respecter l'ERM. Les procédures de mise en application des règles exigent, de tous les États dont les normes n'y répondent pas, de les adopter. Ils doivent notamment les « incorporer » dans la législation et la réglementation. Reste à savoir si cette condition comporte l'adoption des règles en bloc ou s'il suffit qu'elles soient adoptées parmi diverses législations correctionnelles. Il reste que l'essentiel est de s'assurer que la substance des règles a été intégrée dans la loi ou la réglementation.

Dans ses travaux sur les droits et recours des détenus, la Révision du droit correctionnel doit s'assurer que la forme et le contenu de la législation correctionnelle répond aux obligations internationales du Canada.

---

[53] Traité par le juge W.S. Tarnopolsky, dans « A comparison between the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the International Covenant on Civil and Political Rights » (1983) 8 *Queen's Law Journal* 211, at 212.

[54] Rapport sur L'Ensemble des règles minima, préparé pour le VIIe Congrès des Nations Unies en 1985.

PHILOSOPHIE CORRECTIONNELLE

L'une des principales taches de la Révision du droit correctionnel est l'élaboration d'une législation qui reflète la philosophie du système correctionnel au Canada. À cette fin, nous devons déterminer clairement l'objet et les principes des services correctionnels. Le point de départ de cette analyse sera l'objet et les principes déterminés par la Révision du droit pénal, et qui visent à orienter l'ensemble du processus de révision.

A) OBJET ET PRINCIPES DU SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE

Une série de travaux effectués au cours des dernières décennies a souligné le besoin d'un énoncé de philosophie unifié pour le système de justice pénale canadien. Comme le mentionne le *Rapport du comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle* (le rapport Ouimet) de 1967[55], les services correctionnels doivent être considérés comme une partie intégrante de l'ensemble du système de justice pénale et leurs buts doivent correspondre à ceux des organismes de mise en œuvre de la loi et des tribunaux et les soutenir. Le Rapport Ouimet souligne la nécessité d'une philosophie générale partagée, pour permettre au système de justice pénale de répondre à ses exigences. La Révision du droit pénal a réagi aux recommandations du Rapport Ouimet et d'autres études par la formulation d'une « politique de justice globale » qui expose ses opinions sur les implications philosophiques de la politique de droit pénal. Ces énoncés sont contenus dans le droit pénal dans la société canadienne (DPDSC), publié par la Révision du droit pénal. Le DPDSC fournit un cadre de base de principes à l'intérieur duquel des questions, comme celles du droit et de la politique correctionnels, peuvent être soulevées et évaluées.

Selon le DPDSC, le droit pénal a pour objet de contribuer faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société au moyen d'un ensemble de prohibitions, de sanctions et de procédures destinées à réagir de façon équitable et appropriée aux comportements répréhensibles qui causent ou menacent de causer un préjudice grave aux personnes ou à la collectivité.

L'objet du droit pénal doit être réalisé conformément à la *Charte*, au moyen d'une série de principes applicables à l'ensemble du système de justice pénale.

B) OBJET ET PRINCIPES DU SYSTÈME CORRECTIONNEL

Guidé par l'énoncé général régissant la Révision du droit pénal et formulé dans le DPDSC, un énoncé plus spécifique de la philosophie correctionnelle a été élaboré pour la Révision du droit correctionnel. Cet énoncé a été conçu selon le processus proposé dans le *Premier document de consultation du projet*, et fait l'objet d'une étude approfondie dans le premier document de travail de la Révision du droit correctionnel, consacré à la philosophie correctionnelle. Les deux questions fondamentales posées étaient les

---

[55] Ouimet, R. (président) 1969. *Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle - Justice pénale et correction : un lien à forger.* Ottawa, Information Canada, p. 296.

suivantes : qu'est-ce que le système correctionnel est censé réaliser et comment entendons-nous, en tant que société moderne, y parvenir?

L'énoncé de l'objet et des principes du système correctionnel auquel a abouti le premier document de travail se lit comme suit :

> Le système correctionnel a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société par les moyens suivants :
>
> a) l'application de la peine imposée par le tribunal, compte tenu des motifs de la sentence et de tout élément pertinent produit au cours du procès ou lors de la détermination de la peine, ainsi que la communication de renseignements clairs aux juges sur les mesures prises et les ressources disponibles en matière correctionnelle;
>
> b) la nécessité d'assurer le degré de détention et de contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur;
>
> c) l'encouragement des détenus à adopter des modèles de comportement acceptables et participer à des expériences d'éducation, de formation, de développement social et de travail destinés à les aider à devenir des citoyens respectueux de la loi;
>
> d) l'encouragement des infracteurs à se préparer à une éventuelle mise en liberté et une réintégration sociale réussie, en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels;
>
> e) la nécessité d'assurer aux détenus un environnement sûr et sain, qui favorise leur réforme personnelle et en aidant les infracteurs au sein de la collectivité à obtenir ou à se procurer les services de première nécessité disponibles à tous les membres de la société.
>
> Cet objet doit se réaliser selon les principes suivants :
>
> 1 Les individus qui sont sous le coup d'une sentence conservent tous les droits et privilèges des membres de la société, à l'exception de ceux qui leur sont retirés ou limités du fait même de l'incarcération. Ces droits et privilèges, de même que toute restriction qui les affecte, doivent être exposés clairement et simplement dans la loi.
>
> 2 La peine se limite à la perte de liberté, à la restriction des déplacements ou à toute autre mesure légale prescrite par le tribunal. Aucune peine supplémentaire ne doit être imposée par les autorités carcérales à l'égard de l'infraction commise par un

individu.

3 Toute peine ou perte de liberté résultant d'une violation, par l'infracteur, des règles de l'établissement ou des conditions de surveillance doit être imposée conformément à la loi.

4 Dans l'application de la peine, les mesures les moins restrictives doivent être prises de manière à répondre aux exigences de la loi, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer la protection du public, ainsi que la sécurité et l'ordre dans l'établissement.

5 Les décisions discrétionnaires qui touchent l'exécution de la peine doivent être prises ouvertement et soumises à des mécanismes du surveillance appropriés.

6 Tous les individus soumis à la surveillance ou au contrôle correctionnels doivent avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant des mécanismes de griefs et un droit de recours.

7 La participation des citoyens au système correctionnel et à la détermination des intérêts de la collectivité en matière correctionnelle fait intégralement partie du maintien et de la restauration des liens avec la communauté dont le détenu fait partie, et doit être facilitée et encouragée par les services correctionnels en tout temps.

8 Le système correctionnel doit développer et appuyer le personnel carcéral en reconnaissant son rôle crucial dans la réalisation de l'objet et des objectifs du système, dans leur ensemble.

Il faut se rappeler que l'un des buts principaux de la Révision du droit correctionnel est l'élaboration d'une législation qui reflète une philosophie cohérente du système correctionnel. Cette philosophie doit correspondre à un énoncé unifié de philosophie de l'ensemble du système de justice pénale. Elle doit également répondre aux problèmes attribués, dans tous les rapports et les travaux récents, au manque de philosophie correctionnelle. Quant au meilleur moyen d'y parvenir, c'est-à-dire la question de savoir si la législation doit renfermer un énoncé explicite de philosophie, de principes et d'objectifs, il sera étudié en même temps que la question de la codification.

PARTIE III : RÉALISATION DES OBJECTIFS DE LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL

Les sections précédentes portaient sur l'étude du contexte dans lequel la révision du droit correctionnel est entreprise, y compris le facteur constitutionnel et les autres facteurs touchant la forme et le contenu de la législation. Nous passons maintenant à l'étape suivante de l'examen du cadre juridique, qui permettra à la Révision du droit correctionnel d'atteindre le mieux ses objectifs. Nous mettrons l'accent dans cette section sur deux objectifs et sur la manière de les atteindre : premièrement, comment élaborer la législation correctionnelle qui incite le mieux à s'y conformer volontairement et permette de faire face aux intérêts contradictoires en présence; deuxièmement, comment aboutir à une législation qui favorise une prise de décision juste et efficace.

INCITATION À LA CONFORMITÉ DE PLEIN GRÉ

En élaborant un modèle législatif qui favorise le respect des dispositions qu'il renferme, nous considérerons les services correctionnels non seulement comme un « système », mais également comme des groupes qui en font partie et en subissent les effets. Les services correctionnels sont, après tout, une entreprise humaine[56]. Il faut tenir compte aussi des intérêts des détenus, ceux du personnel et de la direction des services, et ceux de la population. Seul un modèle législatif qui agira pour protéger les intérêts de toutes ces personnes sera juste et efficace. Ce modèle ne doit pas émaner uniquement de notions abstraites de justice, mais également d'une étude attentive des droits, des intérêts et des préoccupations de tous les participants. Nous commencerons par aborder le cas de chaque groupe séparément, pour passer ensuite à l'étude des domaines où les intérêts sont divergents, et surtout ceux où ces intérêts se rencontrent.

A) LES DÉTENUS

Pour examiner les droits et les intérêts des détenus - qui, pour les besoins de notre réflexion - sont des personnes qui purgent des peines d'emprisonnement, on doit se demander d'abord dans quelle mesure leurs droits diffèrent de ceux des autres citoyens, et sur quels points.

La différence la plus évidente a trait à la liberté; la détention entraîne nécessairement la perte du droit du détenu à sa liberté ou des restrictions à ce droit. Par contre, sous tous les autres aspects, le détenu a le droit de vivre aussi pleinement et normalement que sa

---

[56] Ce principe constitue le principe n° 1 du *Rapport du Comité consultatif chargé par le Solliciteur général du Canada d'étudier la gestion des établissements correctionnels* (Rapport du Comité Carson), en novembre 1984. Selon ce rapport : « Étant donné les 10 569 employés et les quelque 12 000 détenus sous garde, près de 23 000 êtres humains sont en contact quotidien direct avec le système correctionnel. En outre, des milliers de tiers (conjoints, familles, bénévoles et victimes) sont également touchés par lui. »

détention le permet. En fait, par la perte de sa liberté et sa dépendance à l'égard de l'État, le détenu acquiert des droits, comme le droit aux premières nécessités de la vie, lesquelles comprennent une alimentation, un habillement et un hébergement convenables.

Cette situation découle du principe fondamental selon lequel les détenus subissent l'emprisonnement *comme* châtiment, et non *en vue* d'un châtiment. Ce principe a été admis dans presque toutes les démocraties occidentales; il a été reconnu comme fondamental par la Révision du droit correctionnel. Il demande un système de justice à l'intérieur de l'établissement qui permette de s'assurer que les droits du détenu seront respectés. Un tel système fonctionnerait pour protéger le détenu si ses droits sont niés et ferait faire justice à celui qui les transgresse. Il assurerait aussi l'organisation de la communauté carcérale sur une base logique, conformément à des règles qui tiennent compte des intérêts du détenu reconnus d'avance. Ce système se traduirait par des procédures équitables et impartiales, appliquées rigoureusement, découlant de règles inéluctables, traitant à égalité ceux qui y sont soumis. Essentiellement, il permettrait de s'assurer que la règle de droit prévaut au sein de l'établissement.

Ce type de système a été recommandé par le Sous-comité parlementaire sur le Régime d'institutions pénitentiaires au Canada en 1977, qui déclare dans son rapport[57] : « Pour les détenus, la justice est un droit personnel et également une condition essentielle de leur socialisation et de leur réforme personnelle. Elle implique à la fois le respect des personnes et des biens des autres et un traitement équitable. »

Ce système offre des avantages à tous ceux qui y sont impliqués. L'absence d'un système équitable qui protège les droits des détenus accroît les tensions de la vie carcérale. Une personne incarcérée pour avoir transgressé la loi ne peut qu'être indignée de se trouver dans une société fermée, régie non par la loi, mais par un pouvoir discrétionnaire qui peut s'avérer largement arbitraire. La tension qui en résulterait pourrait créer un climat de méfiance, pouvant mener à la violence et contraire aux intérêts - non seulement des détenus, mais du personnel, de la direction et de la communauté en général.

Il ne faut pas oublier, à cet égard, l'intérêt du détenu à constater qu'il ne quitte pas la prison avec des compétences diminuées ou dans un état psychologique pire que celui où il était entré. Il peut, en outre, avoir un intérêt légitime à améliorer ses compétences éducatives et professionnelles, recevoir des soins médicaux et psychiatriques appropriés, à maintenir et à développer ses relations familiales, etc. Les occasions doivent lui être fournies d'atteindre ces objectifs, dans l'intérêt général de sa réadaptation et des avantages qu'il peut apporter à la société.

---

[57] *Supra*, note 6, p. 97.

B) LE PERSONNEL CORRECTIONNEL

Les droits et les intérêts du personnel correctionnel sont des éléments essentiels, qu'il faut constamment avoir à l'esprit tout au long de la révision du droit correctionnel. Il y a lieu de reconnaître deux choses; le personnel fait partie intégrante de la vie carcérale, au même titre que les détenus; aucun système correctionnel ne sera efficace sans qu'il ne soit tenu compte de ses droits, de ses intérêts et de ses préoccupations.

Le travail du personnel correctionnel est difficile, souvent exacerbé par un manque de compréhension vis-à-vis ses soucis de la part des détenus, de la direction et de la population. Ceux qui remplissent cette tâche ne doivent pas être considérés seulement comme des « gardiens », mais comme les membres d'un service social important, qui exige de l'habileté, une formation appropriée et un bon travail d'équipe. Ceci est d'autant plus vrai de nos jours, alors que de nombreux employés correctionnels, comme les agents de libération conditionnelle, ont un double rôle à jouer auprès des infracteurs. Les employés sont souvent appelés à agir à la fois comme conseillers et comme policiers. Les conflits qui en découlent doivent être reconnus et traités en conséquence. Il faut mettre en œuvre des conditions de service qui attirent et maintiennent en fonction les plus qualifiés parmi ces employés. De même, tout le personnel devrait avoir accès à un soutien permanent et à des programmes de formation.

Le personnel correctionnel accomplit une tâche marquée par la crainte constante de commettre une erreur susceptible d'entraîner une évasion ou une forme quelconque de violence. Cette situation explique la tendance à régler les problèmes entre détenus et personnel au moyen de mesures de sécurité accrues plutôt que de techniques plus individualisées[58].

On a décrit la « sécurité » comme étant l'arme ultime utilisée par le personnel pour démontrer physiquement qu'il représente l'autorité absolue. On a constaté également que les agents correctionnels perçoivent la liberté accrue et les nouveaux programmes destinés aux détenus comme des facteurs, non seulement d'érosion de leur pouvoir, mais de détérioration de la sécurité carcérale.

Nul doute que la sécurité soit une préoccupation légitime du personnel et de l'établissement et qu'elle doive constituer une priorité capitale dans un système qui se veut efficace. Dans le même sens, il faut reconnaître aussi que les précautions nécessaires doivent être prises pour permettre au personnel correctionnel de remplir ses fonctions en sécurité. Par contre, on constate aussi la nécessité de réorienter la formation du personnel correctionnel. Celui-ci doit être formé en vue de régler les problèmes par des moyens constructifs, lui permettant de faire face, de façon humaine, aux conflits entre le personnel et les détenus et entre les détenus eux-mêmes. On peut y contribuer en insistant toujours davantage, au cours de la formation sur les objectifs du système correctionnel et du rôle du personnel pour les atteindre. L'idée que [TRADUCTION] « les bons programmes constituent une bonne sécurité »[59] doit guider le personnel dans

---

[58] *Ibid.* p. 51.

[59] Rapport du Comité Carson, *supra*, note 48, p. 16.

l'accomplissement de sa tâche.

Une autre préoccupation majeure du personnel correctionnel est celle qui concerne ses pouvoirs. Ceux-ci, par leur nature, sont définis en fonction des droits des détenus. Ainsi, les pouvoirs d'un agent correctionnel de pratiquer des fouilles sur la personne du détenu doivent être balancés avec les droits de ce dernier à l'intimité et à la protection contre les fouilles ou les saisies indues.

Il est primordial que les agents correctionnels se voient accorder suffisamment de pouvoirs et d'autorité pour leur permettre de remplir leur fonction; mais il est également important que l'étendue et les limites de ces pouvoirs soient clairement stipulées dans la loi, en des termes qui leur soient accessibles et compréhensibles.

En l'état actuel du droit, la principale source des pouvoirs, privilèges et protections dont jouissent les agents correctionnels est le *Code criminel,* lequel renferme plus de 75 dispositions qui accordent des pouvoirs aux « agents de la paix ». En vertu de la définition de « l'agent de la paix », à l'article 2 du *Code,* la gamme complète des pouvoirs du policier est attribuée à tout « directeur, sous-directeur, instructeur, gardien, geôlier, garde et tout fonctionnaire ou employé permanent d'une prison. »

Cette attribution automatique de pouvoirs étendus d'application de la loi aux fonctionnaires correctionnels doit être reconsidérée, notamment en fonction du principe de modération adopté par le DPDSC. Plus critique encore est l'ambiguïté du droit actuel quant au degré de pouvoir dont un fonctionnaire dispose dans une situation donnée. Il résulte des termes généraux et vagues de *Code criminel* que seule une décision judiciaire ex-post facto peut répondre à cette question.

Par exemple, le degré de force admis est en principe, le degré « raisonnable, compte tenu des circonstances ». Ce qui peut être jugé raisonnable dans une situation peut ne pas l'être dans une autre. Avocats et tribunaux peuvent prendre des mois pour se prononcer sur la légalité d'une mesure, sur laquelle l'employé correctionnel doit prendre une décision en quelques minutes, voire quelques secondes. L'étendue des pouvoirs de l'agent est une question qui a de sérieuses conséquences sur l'agent lui-même et sur les infracteurs; l'incertitude actuelle du droit ne favorise pas un système correctionnel juste et efficace. Il est, à la fois, dans l'intérêt des fonctionnaires correctionnels et celui des détenus que la loi soit claire et accessible en matière de pouvoirs.

C) LE PUBLIC

Aucun système correctionnel ne peut réussir sans la compréhension et la participation du public, et sans la satisfaction de ses attentes. La plupart des citoyens comptent sur la capacité du système de justice pénale pour protéger leurs personnes et leurs biens, et le considèrent comme un élément qui contribue à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société. Le public a intérêt aussi à ce que sa contribution pécuniaire soit utilisée adéquatement et permette d'atteindre les résultats souhaités.

En tant que but du système correctionnel, la « protection de la société » peut être assurée de deux manières. À court terme, un système carcéral sûr protège la société en écartant les délinquants dangereux durant l'exécution de leur peine. Mais l'intérêt de la société serait en même temps mieux protégée à long terme si ce système réussissait à inciter les infracteurs à être ou à redevenir des citoyens respectueux de la loi.

La plupart des infracteurs ne sont pas considérés comme dangereux, malgré de récentes études qui révèlent que le public surestime le nombre de criminels violents. Il n'en demeure pas moins que des conditions de détention médiocres peuvent cultiver des ressentiments et des frustrations qui peuvent transformer un infracteur normalement non violent en un infracteur violent et rendre encore plus dangereux celui qui l'est déjà. On a estimé que « la société est protégée de façon optimale si les délinquants qui sortent de prison ne constituent pas une menace encore plus grande qu'au moment de leur incarcération mais plutôt respectent les lois, travaillent et remplissent les caisses de l'État au lieu de les vider »[60]. La société, dans son ensemble, a un grand intérêt, non seulement dans le fonctionnement des pénitenciers, mais dans le succès de la réintégration de l'infracteur dans la société après sa mise en liberté. Le système correctionnel peut grandement profiter de l'implication de la communauté. Les citoyens doivent être encouragés à participer à des activités bénévoles comme membres de comités consultatifs de citoyens et à travers les programmes de libération conditionnelle et de probation.

Bien que la société ait des intérêts communs à tous ses membres, elle comprend aussi différents groupes qui ont des intérêts particuliers, dont il faut tenir compte. Ces groupes passent des représentants de la loi aux victimes d'actes criminels.

La police et les autres représentants de la loi ont besoin de pouvoirs et de protections qui leur permettent de faire face à des situations qui peuvent constituer une menace à la société, comme l'évasion d'un détenu dangereux. Les organismes d'aide post-pénale ont besoin de ressources qui leur permettent d'aider les infracteurs dans leur réintégration sociale.

Les victimes du crime méritent une attention particulière. Les intérêts et les préoccupations de ce groupe ont longtemps été ignorés par le système de justice pénale. Leur situation s'est toutefois améliorée à la faveur d'une tendance à un intérêt accru envers la victime. Cette récente prise en considération du rôle de la victime s'est traduite par certaines initiatives de justice pénale, telles qu'un document et des propositions dans le projet de loi C-18 qui encouragent la participation active de la victime au cours du procès et accordent une nette priorité à une détermination de la peine fondée sur la restitution ou le dédommagement de la victime. Au stade carcéral, les victimes ont manifesté un certain intérêt à prendre part aux décisions, notamment celles qui portent sur des questions comme la mise en liberté, susceptibles d'affecter directement leurs intérêts. Les victimes souhaitent aussi avoir l'assurance que si elles divulguent des renseignements, elles seront protégé contre le danger ou les représailles d'un infracteur qui, par exemple, aurait transgressé les conditions de sa libération. Ces questions et plusieurs autres concernant les victimes et les autres membres de la société seront

---

[60] Rapport MacGuigan, *supra*, note 6, p. 19.

étudiées plus en détail dans un document de travail ultérieur qui portera sur les victimes face aux services correctionnels.

D) RÈGLEMENT DES INTÉRÊTS DIVERGENTS ET CONVERGENTS

Il ressort de l'étude des droits et des intérêts divers que, bien que chaque groupe impliqué dans le système correctionnel ait des préoccupations propres qu'il faut considérer, et bien que les rôles du personnel et des infracteurs soient - à plus d'un égard - fondamentalement opposés, il existe de nombreuses sphères où leurs intérêts se recoupent et convergent. Par exemple, tant les infracteurs que les gardiens, qui passent une grande partie de leur temps ensemble en prison, ont intérêt à vivre dans un établissement qui offre une certaine sécurité, où l'on tient compte de leurs préoccupations et où ils ont un rôle à jouer dans son fonctionnement, s'il y a lieu.

Nous devons trouver les moyens de créer un milieu sûr et prévisible, qui ne favorise pas un ensemble d'intérêts aux dépens d'un autre. Il serait cependant contraire aux intérêts de toutes les parties concernées d'oublier que le milieu carcéral est, par définition, un milieu social très spécial, marqué par un profond déséquilibre des pouvoirs entre gardiens et détenus. C'est cette dynamique du pouvoir qui est au cœur de la vie quotidienne au sein de l'établissement. Toute révision du système correctionnel doit se fonder sur la reconnaissance du fait que, faute de soulever la question de ce déséquilibre de pouvoir, toute réforme risque de ressembler davantage à une simple façade qu'un réel changement. Du fait de cette dynamique sous-jacente du pouvoir, la réforme juridique dans un domaine quelconque risque de déboucher sur l'émergence de problèmes dans un autre. Ce point a été signalé à propos des précautions procédurales jointes aux mesures disciplinaires au cours des dernières années. On a estimé que les progrès réalisés dans ce domaine ont eu pour effet plutôt que d'éliminer le pouvoir coercitif, de le déplacer et de le faire surgir dans d'autres domaines où le contrôle judiciaire est encore faible[61].

Cette analyse fait ressortir l'importance de deux facteurs : l'intérêt partagé des gardiens et des détenus à avoir un établissement où règne la sécurité et qui fonctionne aisément et un établissement qui soit en mesure de tenir compte de leurs problèmes et du déséquilibre de pouvoir inhérent au système actuel; ce système permet, en effet, d'appliquer un tel pouvoir coercitif aux détenus que les frustrations s'extériorisent sous forme d'hostilité et de violence.

En tenant compte de ces deux facteurs, on s'aperçoit que la création d'un milieu carcéral humain et fonctionnel, tant pour les gardiens que pour les détenus, repose sur la conception de règles qui facilitent et encouragent un respect de ces règles sur une base volontaire. Les récentes études ont démontré que la plupart des personnes se conforment plus facilement aux règles qu'elles estiment justes, si on leur en donne la possibilité[62]. Il faut donc, dans l'élaboration des règles qui régissent l'établissement, accorder la priorité

---

[61] Voir Landau, *supra*, note 15, et Richard V. Ericson and Patricia Baranek, *The Ordering of Justice : A Study of Accused Persons as Dependents in the Criminal Process*, (Toronto : University of Toronto Press 1982) p. 224-225, de même que Jackson, *supra*, note 4, p. 240.

[62] Dale T. Miller, *Psychological Factors Influencing Compliance*, et Jackson-Smye Inc., *Compliance Behaviour and Attitudes*. Ces deux recherches ont été effectuées pour le ministère de la Justice en 1985.

à des techniques favorisant leur respect, et mettant l'accent sur la participation et la coopération plutôt que la confrontation.

La première étape dans ce sens consiste à développer l'impression de justice d'une règle ou d'une décision. Cette condition repose sur le simple fait qu'une personne a plus de chances d'accepter des contraintes ou des restrictions si elle les considère justes. L'impression de justice peut être développée de différentes façons, la plus importante étant la participation à l'élaboration des règles ou le partage de la prise de décision entre les parties concernées. Plus les personnes sont impliquées directement, plus leur engagement à l'égard de la règle s'affirme, plus elles la considèrent juste et plus elles ont la volonté de s'y conformer. L'implication, à la fois du personnel correctionnel et des détenus, dans l'élaboration de la nouvelle législation correctionnelle devient donc cruciale si celle-ci doit recevoir leur appui.

Le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel reconnaît l'importance de la sollicitation des opinions du personnel et des détenus au moyen de la consultation et de leur considération de ces opinions au cours de la Révision. Autre observation importante, le modèle législatif doit soutenir l'implication active en cours, du personnel et des détenus dans les différentes matières courantes qui les touchent.

Il va sans dire que la sécurité et les autres questions qui concernent un pénitencier limitent les domaines où les détenus peuvent participer à l'élaboration des règles et prendre des décisions. Il reste cependant des sphères où leur contribution serait significative et efficace, comme les questions de la vie courante : l'alimentation, l'habillement et l'exercice physique. Un autre domaine où l'apport des détenus est essentiel est celui des procédures de grief. Les études démontrent que leur participation à la conception et au maintien de ces mécanismes est essentielle à leur succès[63].

Selon une étude récente du SCC, les infracteurs font tellement partie du système correctionnel qu'il est irréfléchi de ne pas les impliquer dans certains processus de prise de décision[64]. Cette étude reconnaît, de plus, que le respect de la dignité humaine demande que les infracteurs soient écoutés.

Quelle que soit l'importance de la contribution et de la participation, d'autres facteurs n'en sont pas moins essentiels. L'un d'entre eux est la prise de conscience, par ces personnes touchées, de la valeur ou de la nécessité de la règle; une autre est la réceptivité de la règle aux circonstances et aux intérêts de ceux à qui elle s'adresse. Par ailleurs, la règle doit être claire et appliquée équitablement. Une règle vague, arbitraire ou irréaliste sera considérée comme injuste. L'une des raisons principales de la dérogation à la règle est la compréhension incomplète ou erronée de son contenu. D'autre part, l'ignorance de la règle ne favorisera évidemment pas le respect des obligations qu'elle comporte. Enfin, une règle qui n'est pas appliquée équitablement entraînera une insatisfaction et une

---

[63] Voir *Evaluation of the Inmate Grievance Procedure Pilot Project* (Saskatchewan Penitentiary), (1979) ministère du Solliciteur général, Direction des programmes.

[64] 0. Ingstrup (président) 1984. *Rapport du groupe de travail sur la mission et le développement organisationnel du SCC : Rapport sur l'énoncé des valeurs du SCC.*

réticence à la respecter.

Un système qui repose sur la participation et la coopération est, non seulement plus juste, mais plus efficace. Cet élément est déterminant par rapport coût-efficacité, considération d'importance à une époque d'accroissement des coûts et de diminution des ressources.

SOUTIEN À UNE PRISE DE DÉCISION JUSTE ET EFFICACE

A) POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE ET OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

Faire progresser une prise de décision juste et efficace est un des buts majeurs de la Révision du droit correctionnel. L'un des facteurs les plus déterminants à considérer à ce sujet est le fait que, dans notre système, les fonctionnaires correctionnels et les commissions de libération conditionnelle jouissent d'un pouvoir discrétionnaire et de prise de décision considérable. Ils tranchent de nombreuses questions qui vont du classement selon la sécurité, au placement en établissement, à l'attribution de programmes, à la recommandation de la libération conditionnelle à l'instauration de procédures disciplinaires et à l'autorisation des visites. Ce sont là des exemples de situations où un large pouvoir discrétionnaire est conféré aux fonctionnaires, sur des questions qui concernent les détenus au plus haut point.

Un certain niveau de pouvoir discrétionnaire est généralement souhaitable, du fait qu'il accorde aux fonctionnaires le degré de souplesse nécessaire pour faire face à toutes les circonstances des cas personnels. Toutefois, de sérieuses questions ont été soulevées quant au manque de responsabilité ou de surveillance relié au trop vaste pouvoir discrétionnaire de notre système correctionnel et aux conséquences non souhaitées qui en résultent.

Le *Droit pénal dans la société canadienne* traite de certaines questions complexes et interdépendantes relatives au pouvoir discrétionnaire. L'une des plus frappantes est la disparité dans l'exercice de ce pouvoir. On entend par disparité une différence inexplicable et non justifiée de traitement à l'égard d'infracteurs qui présentent essentiellement les mêmes caractéristiques et qui se trouvent dans des circonstances semblables. Cette différence est le résultat de décisions fondées sur des critères inconnus, imperceptibles ou indéfendables. Une autre question que soulève le pouvoir discrétionnaire est le fait qu'il ne se manifeste pas ouvertement et qu'il ne peut être ni surveillé, ni contrôlé par le public. De plus, bien que la loi impose différentes précautions procédurales dans le cas de certaines décisions importantes, il existe peu de lignes directrices ou de critères qui régissent l'usage du pouvoir discrétionnaire pour arriver à une décision importante. D'autres questions se présentent du fait que les fonctionnaires correctionnels possèdent une vaste gamme de pouvoirs qui ne sont pas prescrits adéquatement dans la loi. Cette situation renferme des possibilités d'abus dans les procédures régissant des domaines tels que la fouille des détenus et l'usage de la force.

Bref, la Révision du droit correctionnel s'efforce de promouvoir une prise de décision juste et efficace, et le Groupe de travail estime que, pour qu'il y parvienne, le large pouvoir discrétionnaire qui caractérise notre système doit être étudié de près à toutes ses phases. Le vrai dilemme que soulève le pouvoir discrétionnaire est dû au fait qu'il peut être considéré comme étant à la fois préjudiciable et utile.

Dans le premier cas, il est perçu comme une menace aux droits de la personne; dans le deuxième, comme le moyen indispensable à une attitude humaine et souple. La tâche à laquelle nous devons faire face n'est pas de choisir une attitude plutôt qu'une autre, mais d'établir un équilibre adéquat entre le pouvoir discrétionnaire et les règles formelles, afin de s'assurer que le pouvoir discrétionnaire peut s'exercer selon un énoncé de principes et d'objectifs, avec le minimum d'abus et le maximum de comptes à rendre[65].

Une attitude équilibrée à l'égard du pouvoir discrétionnaire s'appuie sur la reconnaissance de son rôle essentiel dans notre système correctionnel, et le fait que la solution n'est pas d'abolir ce pouvoir, mais plutôt de le circonscrire et de le structurer[66]. Ce qu'il faut c'est l'élaboration de techniques imaginatives qui restreignent le pouvoir discrétionnaire, sans sacrifier la souplesse, l'adaptabilité, la réceptivité et la prise de décision individualisée[67].

La principale question qui se pose ici est la suivante : comment l'exercice du pouvoir discrétionnaire peut-il être structuré de manière à ce que les décisions du personnel correctionnel et des administrateurs et celles des membres des commissions de libération conditionnelle, qui touchent les personnes, soient d'une qualité supérieure? Pour y répondre, il faut d'abord considérer la source d'une grande partie des pouvoirs discrétionnaires dans notre système.

B) NÉCESSITÉ D'UN ÉNONCÉ DE PHILOSOPHIE, DE PRINCIPES ET D'OBJECTIFS

L'excès de pouvoir discrétionnaire individuel qui prévaut dans le système correctionnel a été attribué à un défaut de consensus clairement défini autour du but du système.

Lors d'une conférence organisée sous les auspices de la CNLC pour traiter spécialement du pouvoir discrétionnaire dans le système correctionnel, l'explication la plus courante du problème n'était pas l'existence du pouvoir discrétionnaire en soi, ni l'absence de règles ou de règlements, mais plutôt le manque d'objet ou de mission clairs attribuable au système correctionnel[68]. On a soutenu que l'absence d'un objet compris de tous entraîne l'exercice du pouvoir discrétionnaire en fonction de valeurs personnelles, de l'opinion

---

[65] Le rapport de la Commission nationale des libérations conditionnelles sur la Conférence sur les pouvoirs discrétionnaires dans le système correctionnel, 17-19 novembre 1981. (1983) Ottawa, Approvisionnements et Services, p.3.

[66] K.C. Davis, *Discretionary Justice : A Preliminary Inquiry* (Baton Rouge : Louisiana State University Press, 1969) p. 102-103.

[67] Voir J.M. Evans, H.N. Lanisch, D.J. Mullan, R.C.R. Risk, D.J. Mullan, R.C.R. Risk, *Administrative Law : Cases, Text, and Materials* (2nd Ed.) (Toronto : Emond Montgomery Publications Ltd., 1984) Ch. 13; « Confining and Structuring Discretion ».

[68] Rapport sur la Conférence sur les pouvoirs discrétionnaires, *supra*, note 57, p. 27.

publique et d'objectifs voués au système plutôt que de principes légitimes, clairement établis.

Il semble donc clair que, si l'on entend structurer le pouvoir discrétionnaire de manière à éviter une telle prise de décision arbitraire, il faut que la philosophie correctionnelle soit bien comprise par toute personne impliquée et que les responsabilités du système correctionnel soient assumées de façon coordonnée, à l'aide de services fondés sur des principes communs[69].

Cette idée a été fortement appuyée dans des études et des rapports récents. Le Rapport Vantour déclare qu'il faut, à tous membres du SCC, un engagement conscient dans un but particulier et l'énoncé d'un objet clair quant à la « mission » du Service[70]. Ce point de vue a été partagé par le Rapport du Comité Carson[71] et le Rapport Ingstrup[72] qui soutiennent que [TRADUCTION] « des objectifs et des priorités dont il est convenu mutuellement doivent être définis et énoncés le plus clairement possible pour assurer la compréhension, l'obligation et l'engagement ».

Le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel approuve cette nécessité de clarté quant à l'objet du système correctionnel et des objectifs de certaines fonctions et activités précises des organismes. Un énoncé clair de philosophie contribuerait à un exercice des pouvoirs discrétionnaires conforme à des principes légitimes, clairement établis plutôt qu'aux vagues impressions, potentiellement arbitraires, d'un décideur.

Reconnaître le besoin d'un énoncé de philosophie clair n'est, toutefois, qu'une première étape. Cette démarche soulève une autre question pour la Révision du droit correctionnel : le rôle du droit ou, plus précisément, des règles de droit dans la structuration du pouvoir discrétionnaire et la réalisation des autres objectifs de la révision. La principale question est de déterminer l'étendue de ce que doit contenir le droit ou, plus précisément, la législation. On peut l'aborder de différentes manières, depuis l'adoption d'un code exhaustif et détaillé de règles juridiques jusqu'à l'élaboration d'un cadre législatif faisant ressortir un énoncé de philosophie explicite. Le chapitre suivant examine ces différentes démarches en vue d'une codification, ainsi que leurs implications.

---

[69] Recommandation faite depuis 1969 par la Commission Ouimet, *supra*, note 47, p. 304.

[70] J. Vantour (président). *Rapport du groupe d'étude sur les meurtres et les voies de fait commis dans la région de l'Ontario* (1984), Recommandation 1.

[71] *Supra*, note 48.

[72] *Supra*, note 56, 33(3).

PARTIE IV : DÉMARCHES EN VUE D'UNE CODIFICATION

Dans son sens le plus large, la codification est [TRADUCTION] « le recueil ou la formulation systématique du droit, le ramenant d'un ensemble disparate à un énoncé accessible, bénéficiant de l'autorité législative[73].

Le concept de la codification a donné lieu à des interprétations assez confuses. Pour certains, il s'agit de la compilation ou du réaménagement de lois et de règlements disparates; c'est le cas de notre *Code criminel* actuel. Dans les pays de droit civil, la codification désigne généralement une législation de base et, idéalement, une source exclusive de droit. Dans son interprétation la plus stricte, cette tradition ne permet pas aux tribunaux de revenir aux règles antérieures ou autonomes de droit non écrit; la solution des points de droit se réalise par voie d'interprétation par analogie, à partir des autres dispositions du *Code*.

Dans sa publication intitulée *Pour une codification du droit pénal,* et parue en 1976, la Commission de réforme du droit du Canada propose un concept de codification qui intègre les deux traditions. Elle considère la codification comme un processus d'élaboration d'une loi globale sur un sujet donné, selon des principes préétablis de quant à la forme et au fond.

En traitant de la codification en regard du droit pénal, la Commission de réforme du droit a donné la priorité à un énoncé de principes. Elle déclare :

> Les principes insérés au Code doivent être inspirés par une politique gouvernementale d'ensemble cohérente, qui doit traduire fidèlement une authentique philosophie pénale basée sur l'acceptation de certaines valeurs sociales ou individuelles. C'est seulement à cette condition que le législateur manifeste qu'il n'est pas purement et simplement à la remorque de l'évolution des mœurs, mais qu'il entend faire progresser la communauté dans une voie conforme à l'intérêt général et l'épanouissement harmonieux des aspirations de la personne humaine.
>
> Codifier le droit pénal, c'est donc d'abord retrouver dans une philosophie pénale d'ensemble, les principes socio-moraux qui constituent la structure même de ce droit. C'est ensuite les traduire sur le plan du vécu. C'est enfin s'assurer que leur agencement et leur formulation en reflètent la logique interne et l'interdépendance[74].

Bien que l'étude de la Commission de réforme du droit porte sur l'ensemble du droit criminel, le modèle de codification qu'elle propose peut s'appliquer au domaine

---

[73] Donald, B. « Codification in Common Law Systems », 47 A.L.J. 160, à la page 161.

[74] Commission de réforme du droit du Canada, *Pour une codification du droit pénal*, p. 58.

correctionnel. Le droit correctionnel doit formuler notre philosophie en cette matière et en tenir compte : quel traitement les services correctionnels sont-ils supposés accorder à une personne condamnée à l'emprisonnement? À notre avis, l'insertion, dans la législation, d'un énoncé de philosophie sur lequel reposent les règles de droit permettra de rendre le droit compréhensible, de structurer le pouvoir discrétionnaire et de favoriser une prise de décision en matière correctionnelle juste et efficace. Découlant logiquement des principes, viennent ensuite les règles destinées à être appliquées à des situations particulières. La Commission de réforme du droit définit la règle comme étant une norme qui, dans une situation précise, confère à une personne certains droits, lui impose certaines obligations, ou encore fixe le fonctionnement d'un établissement donné[75].

Si, par exemple, l'un de nos principes prescrit que les détenus doivent recevoir un traitement humain dans nos établissements, une règle découlant de ce principe prévoira des normes relatives à leur alimentation et leur habillement. De même, considérons un principe selon lequel « les programmes et les services de base que la société offre à ses membres doivent, sous réserves de contraintes raisonnables reliées l'économie et à la sécurité, être accessibles aux personnes placées sous la surveillance ou le contrôle correctionnels ».

L'adoption de ce principe signifierait l'élaboration de règles régissant la prestation de soins médicaux, psychiatriques et dentaires, de services juridiques et de facilités éducationnelles.

Si les règles ne prévoient pas une situation donnée, un décideur pourrait, pour tenter d'y faire face, se laisser guider par le principe voulant qu'un détenu a droit aux programmes de base disponibles dans notre société.

Le concept de la codification a souvent été critiqué pour sa rigidité, en raison du fait que, si l'on inclut toutes les règles dans la législation, le pouvoir discrétionnaire des autorités correctionnelles n'y trouverait plus sa place pour faire face aux situations d'urgence ou aux situations nouvelles. Les tribunaux aussi se verraient dépouillés de leur pouvoir discrétionnaire. Mais, comme le souligne la Commission de réforme du droit, aucun code, si complet soit-il, ne peut prévoir toutes les situations qui peuvent se présenter.

> La codification ne vise pas à rassembler toutes les règles de droit dans une unité formelle, mais seulement à exprimer par écrit, d'une manière claire, les règles générales et à énoncer, sous forme de principes et de règles, les traits caractéristiques et fondamentaux du droit qui constituent la base même de la philosophie pénale. La solution de chaque cas concret dans sa spécificité ne doit donc pas nécessairement être contenue au code. Pourtant, sur le plan pratique, le juge comme l'avocat, par référence aux principes généraux codifiés, doit pouvoir trouver sans difficulté le point de départ des éléments de solution à donner aux situations nouvelles[76].

Cette manière d'aborder la codification permet une structuration du pouvoir

---

[75] *Ibid*, p. 60.
[76] *Ibid*, p. 18.

discrétionnaire au sein du système correctionnel, de même que pour les tribunaux appelés à interpréter la législation et les concepts qu'elle enchâsse. Toutefois, cet exercice du pouvoir discrétionnaire serait orienté par des objectifs et des principes énoncés dans la législation, de manière à assurer une cohésion, une obligation de rendre compte et une meilleure compréhension des décisions rendues.

De façon générale, deux autres avantages peuvent être obtenus de cette manière : l'accessibilité et la certitude. L'accessibilité suppose deux choses : (a) que la loi peut être trouvée facilement et (b) qu'elle est compréhensible au citoyen ordinaire. Les principes et les règles générales feraient partie du code, et les règles plus détaillées en découleraient logiquement et de façon cohérente, favorisant ainsi l'accessibilité et la compréhension.

En ce qui a trait à la compréhension de la loi, il va sans dire que la loi écrite est un meilleur point de départ pour le citoyen que l'interprétation des nombreuses décisions judiciaires. La Commission de réforme du droit déclare à ce sujet :

> L'accessibilité du citoyen à la norme juridique peut être facilitée par le regroupement des règles à l'intérieur d'une structure organisée et logique, et par un énoncé clair et précis des principes qui leur servent de base[77].

Ainsi, supposons que nous décidions d'inclure dans la législation le principe que « toute sanction ou perte de liberté découlant de la transgression par le détenu des règles de l'établissement ou des conditions de sa mise en liberté doit être décidée par un tribunal impartial ». Une série de procédures devrait alors être prescrite à l'intention de commissions disciplinaires et de libération conditionnelle impartiales. Le principe comporterait le fondement des règles plus détaillées qui en découlent, rendant celles-ci plus compréhensibles et les administrateurs tenus plus rigoureusement de rendre compte.

Une autre question à considérer est celle de la langue et de la structure. En général, la législation n'est parfaitement intelligible qu'aux spécialistes et, même dans ce cas, l'interprétation législative est sujette à de nombreux litiges. Notre objectif étant de rendre le droit correctionnel compréhensible à tous, la langue utilisée doit être aussi simple que possible et rédigée en des termes courants.

La codification peut aussi apporter une plus grande certitude au droit. Un texte législatif sur les pouvoirs et obligations précis des fonctionnaires correctionnels (au lieu du renvoi actuel au statut de l'agent de la paix, à l'article 10 de la *Loi sur les pénitenciers)* orienterait davantage les agents dans l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires et favoriserait une plus grande sécurité du milieu, les droits et les obligations respectifs étant bien compris de tous. De même, une définition des « soins médicaux essentiels » qui tracerait les lignes directrices pour déterminer ce qui est essentiel assurerait à la loi une plus grande certitude.

Les procédures de grief des détenus constituent un bon exemple des différents modes de codification. À l'heure actuelle, ces procédures ne sont pas prévues dans la loi, bien qu'il

---

[77] *Ibid*, p. 25.

soit généralement admis qu'elles représentent un des aspects essentiels d'un système correctionnel moderne. On peut recourir à différents moyens pour y parvenir : (a) une législation détaillée, exposant toutes les particularités opérationnelles et les critères d'évaluation, (2) une législation qui se contente de déclarer l'existence d'une procédure, sans plus de détails et (3) une législation qui intègre des principes et des objectifs généraux, reléguant à une réglementation ou a des directives politiques les détails opérationnels.

Le premier choix, celui d'un processus détaillé, voudrait dire que tous les détails des conditions et rôles des participants seraient énoncés dans la législation, autant que les actuelles directives du Commissaire qui régissent les griefs. L'avantage de ce procédé est son apparente certitude.

L'inconvénient en est qu'il ne favorise probablement qu'un respect minimal de la loi par ceux qui en éprouvent trop de contrainte et se voient dépouillés de pouvoir. Il en résulte concrètement que les initiatives personnelles risquent d'être perçues comme retirées, et le sens de responsabilités diminué. On assistera donc peut-être à un certain respect des procédures prescrites, mais sans progrès réel dans le sens du but fondamental d'une solution rapide et efficace du problème.

La participation de l'administration, du personnel et des infracteurs à la conception de la procédure (son adaptation à un établissement donné) et une période de mise en œuvre soigneusement dirigée sont des indices, reconnus dans les différentes études, d'un efficace processus de grief. Une loi trop détaillée semble incompatible avec cette approche qui se veut souple.

Le deuxième choix consiste à énoncer seulement l'existence de la procédure de grief, laissant les procédures elles-mêmes et tous les détails à la discrétion de l'administration. L'avantage de cette solution est la souplesse qu'elle offre aux autorités carcérales pour modifier les politiques et les priorités. Toutefois, cette même flexibilité peut constituer son principal inconvénient.

Les études ont démontré que des démarches telles que l'examen externe indépendant, les réponses écrites et la participation des détenus sont essentiels si l'on veut que les procédures de grief soient des moyens, crédibles et justes, de donner suite aux plaintes des détenus. Si l'on considère sérieusement que les procédures de grief peuvent et doivent servir de complément efficace au recours judiciaire, force nous est de reconnaître l'importance de telles démarches qui favorisent la crédibilité et assurent la protection procédurale par leur insertion dans la loi.

Le troisième choix allie les avantages des deux premiers. En légiférant sur leurs principes, les objectifs et les exigences essentielles, mais en laissant les détails à l'initiative de ceux qui doivent rendre compte de l'efficacité du système, on tient compte à la fois des intérêts de la justice et de l'initiative de l'établissement, et de l'approche la mieux adaptée à ses besoins, tout en permettant à un tribunal de déterminer si une procédure interne fournit des moyens de redressement, en se référant aux lignes

directrices contenues dans la législation.

Notre conclusion, en ce qui a trait à la codification, est qu'un code trop détaillé ne répondrait pas à nos objectifs. Le domaine correctionnel est complexe, caractérisé par des décisions impliquant des objectifs variés. Nous reconnaissons qu'un degré important de pouvoir discrétionnaire n'est pas seulement inévitable mais désirable, et que la législation identifie rarement la nature exacte d'un problème ou son remède précis. Aussi, plutôt que d'élaborer un code exhaustif de règles détaillées pour régir le comportement dans chaque situation, nous estimons que nos objectifs seraient mieux desservis par l'insertion dans la législation d'un énoncé de la philosophie correctionnelle, d'où découleraient les règles juridiques et les règles de politique, et qui guideraient leur application et leur interprétation. Cette démarche en vue d'une codification signifie l'élaboration d'une législation explicite quant à la philosophie correctionnelle et quant aux objectifs de toutes les fonctions et activités majeures des organismes, comme la libération conditionnelle, la remise de peine, le classement et le placement. Ce choix signifie aussi que le reste de la législation, y compris les règlements, doit être encadré pour se conformer aux principes et aux objectifs énoncés. Les politiques seront élaborées par les organismes correctionnels eux-mêmes pour refléter la philosophie énoncée.

Cette demande soulève des questions importantes quant au cadre juridique qui sera maintenant proposé : premièrement, quels sont les sujets qui doivent être inclus dans la législation, la réglementation ou les politiques? deuxièmement, quel sera l'effet de notre démarche en vue d'une codification sur le nombre de litiges?

LOI, RÉGLEMENTATION OU POLITIQUES?

Pour déterminer les matières qui doivent être incluses dans la loi, la réglementation ou les politiques, nous verrons d'abord s'il existe certaines règles ou certains principes généraux qui indiquent si un sujet donné fait partie de la loi ou de la réglementation. Au niveau fédéral, le pouvoir de légiférer appartient exclusivement au Parlement. Celui-ci dispose d'un pouvoir discrétionnaire étendu en ce qui a trait aux formes dans lesquelles il exprime sa volonté : il peut légiférer avec force détails (comme, par exemple, dans la *Loi de l'impôt sur le revenu)* ou simplement tracer les grands objectifs de la législation (comme, par exemple, dans la *Loi sur les mesures de guerre).* Le Parlement peut aussi déléguer des pouvoirs au gouverneur général en conseil; le but principal de cette technique est de lui éviter d'être submergé par une foule de détails; elle offre aussi la possibilité de modifier assez facilement les règlements, ce qui en fait un outil mieux adapté pour les questions appelées à subir des changements, comme les droits à percevoir. Le processus de légifération des lois et des règlements est exposé à l'annexe A.

Si l'on considère la législation correctionnelle actuelle, on s'aperçoit facilement que des questions comme la création de l'autorité correctionnelle, certains pouvoirs et devoirs de personnel et certains droits et responsabilités des détenus sont spécifiés dans la loi. Toutefois, aucun modèle évident ne permet de déduire ce qui doit être indiqué dans une

loi, par opposition à un règlement, ni de dégager un cadre structuré qui renferme les différents sujets. De même, il ne semble y avoir aucune explication au pouvoir législatif délégué au Cabinet de façon si étendue dans la *Loi sur les pénitenciers* et si restreinte dans la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*.

Il semble qu'il n'y ait aucun critère précis pour décider de recourir à la loi ou à la réglementation. L'intégration de certaines matières dans un règlement doit être autorisée par la loi; elle comporte la formulation de dispositions dérivées, de pure forme ou d'ordre administratif. Aussi, un auteur en a-t-il conclu que si la généralité est le trait caractéristique de la loi, la technicalité est celui du règlement[78]. Une autre justification de la délégation législative est qu'elle permet aux ministères d'agir rapidement et de faire face aux urgences de façon plus expéditive que le Parlement[79]. Il va sans dire que le processus de réglementation est de loin plus rapide que celui des amendements à la loi, et donc que les questions sujettes aux changements trouvent souvent mieux leur place dans un règlement.

Ce type d'avantage n'est pas, cependant, le seul élément à considérer. Les aspects essentiels d'un système correctionnel doivent être approuvés par le Parlement, pour assurer autant d'apport et de vérification que possible de la part du public. Le système correctionnel doit refléter les valeurs sociales reliées à l'importance relative de la protection de la communauté et des restrictions à la liberté individuelle. De même, à travers le Parlement, le public doit approuver les aspects critiques d'un système qui a de si fortes répercussions sur les droits des personnes.

Nous estimons donc que, en plus de créer des agences correctionnelles et de les investir de leurs rôles, la nouvelle législation correctionnelle doit contenir un énoncé de philosophie, ainsi que des objectifs précis pour chaque programme ou activité correctionnels, les principaux aspects de chacun d'eux, et énoncer les droits de la personne en milieu carcéral, de manière à lui fournir la protection requise. Le règlement viendrait compléter et particulariser la loi; il mettrait en relief les détails de nombreuses dispositions législatives susceptibles de changement.

La question qui se pose à ce sujet est la suivante : quelles sont les matières qui doivent être incluses dans des directives de politiques ou des lignes de conduite? Pour y répondre, il faut examiner le statut juridique des directives, telles que les directives du Commissaire, en vertu de notre système actuel. Comme nous l'avons signalé dans la première section de ce document de travail, la Cour suprême du Canada a décidé dans *Martineau* (N° 1) que les Directives du Commissaire, bien qu'autorisées en vertu d'une loi habilitante, sont nettement de nature administrative plutôt que législative et, en tant que telles, n'ont pas force de loi. Malgré la forte dissidence du juge Laskin, alors juge en chef, la décision majoritaire a qualifié les directives comme étant fondamentalement des règles internes de gestion, à l'égard desquelles aucune obligation de se conformer ne peut

---

[78] D.R. Miers and A.C. Page, Legislation (Maxwell, London, 1982) p. 167-168.

[79] Levy, *Delegated Legislation and the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments*, G. Bruce Doern and S. Wilson, *Issues in Canadian Public Policy*, (Methuen, Toronto, 1974).

être invoquée par les détenus[80].

Conformément à la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Martineau* (N° 1), le principal trait distinctif entre les deux types de règles est leur nature légale; les règles énoncées dans les lois et dans les règlements sont impératives dans les deux cas, alors que les règles que renferment les directives de politiques ne sont pas exécutoires à la demande des détenus. Un grand nombre de directives du Commissaire doivent être observées par les prisonniers; mais ceux-ci ne peuvent, en retour, se fonder sur elles pour s'attribuer des droits à travers les obligations imposées au personnel. Les détenus peuvent, toutefois, recourir à la procédure interne de grief (exposée dans les directives du Commissaire) pour s'assurer du respect de la loi.

Une autre différence majeure entre les règles législatives ou réglementaires et celles énoncées dans les directives du Commissaire se situe dans le processus de leur élaboration. Il ressort de l'annexe A, qui explique le processus dans chaque cas, que les directives sont élaborées de l'intérieur, c'est-à-dire au sein du SCC, sans participation ni vérification de l'extérieur. Cette caractéristique contraste de façon flagrante avec la vérification et l'intervention requises dans l'élaboration de la loi, et à un degré moindre, la réglementation. Il résulte de cette différence dans le processus que les directives de politiques sont nettement plus souples; elles émanent de l'intérieur et peuvent être modifiées bien plus aisément qu'une loi ou un règlement.

Ces deux caractéristiques des directives de politiques, soit leur caractère non impératif et leur souplesse, démontrent qu'elles sont plus indiquées pour les questions de gestion interne. En effet, selon l'arrêt *Martineau,* les Directives du Commissaire ne sont que des orientations fournies aux employés sur la manière de remplir leurs devoirs dans l'administration de l'établissement où ils travaillent.

Dans cette optique, les Directives du Commissaire seraient réservées aux politiques opérationnelles, par exemple celles qui comportent des directives aux employés sur l'exécution des tâches ou des détails de fonctionnement ou de procédure. Elles ne doivent pas constituer l'autorité exclusive pour les questions touchant directement les droits des détenus, bien qu'elles puissent réagir de façon appropriée la manière dont l'établissement donne effet à la loi. Cette démarche accorderait aux gestionnaires la souplesse nécessaire dans le fonctionnement de l'établissement, avec l'avantage supplémentaire d'avoir des règles qui traitent des droits des détenus dans une forme juridique impérative, plutôt qu'une directive de politique non exécutoire[81].

---

[80] La décision a été critiquée pour plusieurs motifs. (Voir notamment H.N. Janisch, What is Law? - directives du Commissaire des pénitenciers et l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* - The Tip of the Iceberg of « Administrative Quasi-Legislation » [19771 55 Can. Bar Rev. 576.) À notre avis, la décision de la Cour suprême du Canada a pleine autorité sur la question.

[81] Le besoin de règles exécutoires afin d'intensifier l'obligation de rendre compte des autorités pénitentiaires a été reconnu dans le *Rapport du Sous-comité parlementaire* en 1977, bien que la recommandation fût à l'effet que les Directives du Commissaire sont exécutoires. Cette approche a également été suggérée par J.M. Evans dans « Remedies in Administrative Law », dans *Special Lectures of the Law Society of Upper Canada* (1977). Bien qu'il reconnaisse la nécessité de l'obligation de rendre compte, le Groupe de travail est d'avis que l'inclusion des droits des détenus dans la législation et la réglementation (toutes deux étant soumises à un processus d'adoption plus démocratique que les directives du Commissaire), rendrait plus efficace l'obligation de rendre compte. En outre,

Ce dernier point est crucial, non seulement pour protéger les droits des détenus, mais également pour apporter aux droits de la personne des restrictions qui pourraient se justifier en milieu carcéral en ce qui a trait aux restrictions aux droits constitutionnels, comme nous l'avons vu, la *Charte* renferme à l'article premier une clause restrictive, selon laquelle toute limite ne doit pas être seulement raisonnable et pouvoir se justifier dans une société libre et démocratique, mais également prescrite par une règle de droit.

On a interprété ce texte comme signifiant que la restriction doit être énoncée par une règle de droit expressément et non seulement implicitement[82].

> [TRADUCTION] Il est clair que les restrictions apportées par la réglementation et même le *common law* sont parfois permises. Mais, pour être acceptable, la restriction doit avoir force de loi. Cette condition s'impose si l'on veut s'assurer qu'elle a été établie démocratiquement, à travers le processus législatif, ou par voie judiciaire au moyen des précédents qui se sont succédé au fil des temps. Cette condition laisse supposer le sérieux avec lequel les tribunaux considéreront toute ingérence dans les libertés fondamentales[83].

Ce point est, de toute évidence, d'une importance capitale pour l'ensemble de la question des droits et des recours des détenus. Il sera développé avec de plus amples détails dans le document de travail qui traitera des droits des infracteurs. Ce même document étudiera aussi les conséquences de l'insertion, dans la loi ou dans les règlements, de lignes de conduite qui affectent directement les droits des infracteurs et qu'on retrouve actuellement dans les directives du Commissaire[84].

Il abordera ensuite les effets de l'adoption de directives de politiques en vertu de la loi, sous l'angle des droits et des recours des infracteurs.

Nous pouvons conclure, pour les besoins du présent document, que dans l'élaboration d'un cadre législatif, les questions devant être abordées dans les directives, par opposition à la législation ou la réglementation, doivent avoir trait à la politique fonctionnelle et concerner les opérations quotidiennes des employés dans l'accomplissement de leurs tâches; elles ne doivent pas affecter directement les droits des détenus. Bien sûr, la plupart des opérations et des obligations du personnel pénitentiaire affectent les détenus. Il n'en demeure pas moins que les directives ne doivent pas avoir le pouvoir de limiter les droits de détenus, ni constituer la seule source de ces droits, étant donné qu'elles ne sont

---

le fait de réserver les directives du Commissaire aux politiques opérationnelles relatives aux droits des détenus et à d'autres questions assurerait aux autorités carcérales la souplesse nécessaire dans l'administration de l'établissement.

[82] Voir *Federal Republic of Germany* v. *Rauca*, 1 (1982) 30 C.R.(3d) 97 (Ont. H.C.J.), confirmé, (1983) 4 C.C.C.(3d)385 (Ont. C.A.) et Le *Canadian Newspapers Company Limited and the Queen*. (1984) 16 C.C.C.(3d)495 (Man. C.A.).

[83] *Ontario Film and Video Appreciation Society* c. *Ontario Board of Censors*, (1983) 147 D.L.R.(3d)58 (Div. Ct.); affirmed, (1984) 5D.L.R. (4th) 766 (Ont. C.A.); permission d'en appeller devant la Cour suprême du Canada, accordée le 4 avril 1984.

[84] L'article 29(3) de la *Loi sur les pénitenciers* devrait être restreint, sur un des points.

pas impératives ou exécutoires. Les questions relatives au redressement du tort allégué par un infracteur, du fait d'une directive, seront étudiées ultérieurement dans le document de travail sur les droits et les recours de l'infracteur.

EFFET SUR LES LITIGES

La dernière question à aborder est de savoir si notre cadre législatif entraînera une augmentation du nombre de litiges. En se basant sur l'expérience des États-Unis, on s'est inquiété du fait que les détenus risquent d'affluer devant les tribunaux pour régler leurs conflits, si futiles soient-ils.

La réaction du Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel à une telle préoccupation est que notre démarche vers un système de règles juridiques fondées sur un énoncé de philosophie devrait limiter les litiges possibles, plutôt que les accroître. On peut affirmer, en général, que les tribunaux jouent essentiellement deux rôles : interpréter et définir l'étendue des dispositions constitutionnelles et des autres dispositions, et régler les litiges entre les parties. Il s'agit là, bien sûr, d'une description sommaire et, en pratique, les deux objectifs chevauchent souvent. Toutefois, pour les besoins de notre réflexion, il peut être utile de les considérer séparément. En ce qui concerne le rôle des tribunaux dans l'interprétation de la portée des droits, il semble que l'accroissement des litiges dans le système américain prévaut dans les États qui n'ont pas adopté de modèle législatif global. Le recours aux tribunaux a lieu le plus souvent, pour des motifs constitutionnels, en l'absence d'une législation, plutôt qu'en rapport avec des dispositions législatives[85]. Avec l'avènement de la *Charte*, on peut supposer que les litiges seront plus nombreux si les droits et les restrictions de la *Charte* ne sont pas formulés en termes clairs dans la législation correctionnelle. Un modèle législatif global comme celui que nous proposons, qui soit juste et efficace, du fait qu'il tient compte des intérêts de tous les participants au système, a pour but d'éliminer en grande partie le besoin de recourir aux tribunaux.

Quant au règlement des litiges, notre modèle législatif devrait compter sur des moyens de redressement adéquats à l'aide de recours judiciaires opportuns aussi bien que de procédures plus informelles; ceux-ci pourront répondre au besoin d'une révision impartiale et d'une solution efficace des différends. Assurer un redressement interne efficace par le biais de règles de procédures favorisera le développement de solutions équitables, sans recourir nécessairement aux tribunaux. Avec les moyens non judiciaires, les gestionnaires se voient appelés à trouver des solutions et à exercer leurs compétences; le personnel et les détenus ont la possibilité de participer à la création et au maintien des solutions.

Nous admettons, bien sûr, que l'intervention judiciaire a joué, et continue de jouer, un rôle de premier plan. Elle a légitimé le concept que les détenus conservent des droits et le

---

[85] L'expérience des États-Unis est étudiée dans Walter S. Tarnopolsky, « The Anticipated Effect of the Canadian Charter of Rights and Freedoms on Discretion in Corrections », dans *Report on the Conference on Discretion, supra*, note 23.

rôle de la surveillance et de la vérification externes. Avec la *Charte*, les tribunaux ont même assumé un pouvoir plus étendu et plus important. Nous estimons, cependant, qu'on devrait recourir aux tribunaux en dernier ressort, plutôt que pour une mesure préliminaire. Nous voulons souligner que l'élaboration d'une nouvelle législation correctionnelle nous fournit l'occasion de tracer pour l'avenir une politique et une pratique carcérales. Pour les raisons mentionnées dans le présent document, une telle approche est de loin préférable à des changements additionnels partiels, potentiellement incohérents, imposés par les tribunaux au système correctionnel. Cette démarche permet à ce système d'atteindre ses objectifs, en tenant compte des opinions de toutes les parties intéressées. La législation proposée, conçue pour promouvoir le respect volontaire de la loi, viserait à structurer le pouvoir discrétionnaire plutôt qu'à l'abolir, tout en s'assurant que les droits des détenus, constitutionnels ou autres, sont protégés. Il faut se rappeler que la législation n'annoncerait pas uniquement le sens des droits garantis par la *Charte* dans le contexte correctionnel, mais définirait aussi en termes clairs la portée des autres droits et obligations.

Bref, la législation peut être élaborée de manière à rendre justice à tous les intervenants, en s'efforçant d'améliorer leur entreprise collective. Les litiges, par contre, débouchent sur une issue de gain ou de perte pour l'une ou l'autre des parties. Leur résultat est rarement perçu comme une amélioration pour les deux parties et engendre plutôt une polarisation[86]. Dans la perspective de solutions à long terme, notre démarche vise à éviter le recours aux tribunaux, par l'élaboration de règles qui reconnaissent toutefois le contrôle discrétionnaire, en réaction à des principes compréhensibles pour les détenus, le personnel pénitentiaire et les administrateurs, ainsi pour le public. La combinaison de procédures efficaces de grief et d'un système raisonnable et équilibré de règles de droit doit réduire le recours aux tribunaux, tout en assurant la « justice à l'intérieur des murs de la prison ».

[86] Ces points ont été fortement soulignés par Michael Jackson dans « Inmates' Rights : the Case Law and its Implications for Prisons and Reformatories », dans *Report on the Conference on Discretion, supra*, note 57.

CONCLUSION

La tâche principale de la Révision du droit correctionnel est de faire progresser la législation relative au système correctionnel fédéral, de manière à atteindre les objectifs suivants : (i) refléter la philosophie correctionnelle au Canada; (ii) constituer juridiquement les organismes correctionnels et les investir de façon claire et précise de leurs rôles et de leurs activités; et (iii) faciliter la réalisation des buts et des objectifs correctionnels par l'établissement de certains principes juridiques en matière correctionnelle.

Les facteurs touchant la forme et le contenu de la législation ont été étudiés dans le présent document. Nous pensons que la législation qui répond le mieux à nos objectifs devrait contenir un énoncé explicite de philosophie, investir clairement les agences de la compétence nécessaire à leur rôle, énoncer clairement les objectifs de chaque fonction ou activité spécifique de l'agence, ainsi que les principaux aspects de chacun d'elles, et renfermer les droits ou les restrictions aux droits des détenus. Les détails des dispositions législatives devraient prendre la forme de règlements. Les politiques opérationnelles des agences devraient faire partie des directives de politiques.

Aucun effort ne doit être épargné pour s'assurer que le contenu de la législation, de la réglementation et des directives correctionnelles sont conformes à la *Charte*, à la philosophie correctionnelle du Canada et aux obligations internationales du Canada.

En tenant compte des intérêts de toutes les personnes touchées par la législation correctionnelle, il faut promouvoir le respect volontaire de la loi. En reconnaissant le rôle capital des pouvoirs discrétionnaires dans les services correctionnels, cette démarche de politique législative devrait permettre l'exercice du pouvoir discrétionnaire de manière à rendre compte davantage et à favoriser une bonne prise de décision en matière correctionnelle, tout en respectant la dignité et le traitement équitable des détenus. Le modèle législatif qui en résultera doit être clair et non équivoque, faciliter les opérations et orienter le personnel correctionnel. La clarté de l'objet et des opérations doit permettre aux détenus et au public, aussi bien qu'aux juges, de mieux comprendre le « sens » d'une peine d'emprisonnement au Canada.

ANNEXE A

1) LEGISLATION ET REGLEMENTATION : PROCESSUS D'ELABORATION DES REGLES DE DROIT

L'exposé qui suit constitue en bref aperçu du processus qui permet aux lois et aux règlements de devenir des règles de droit. La nouvelle législation intervient souvent à la suite de plaintes émanant du public, des avocats, des gouvernements provinciaux, etc. Une fois identifié par le Cabinet le besoin d'une nouvelle législation, celle-ci est rédigée et déposée à la Chambre des communes (première lecture). (La législation peut être déposée d'abord au Sénat, mais elle doit être déposée ensuite à la Chambre des communes pour être adoptée.) Ce dépôt est souvent accompagné d'une conférence de presse, tenue par le ministre responsable, en vue d'expliquer au public la nature et la raison d'être de la législation proposée.

À la deuxième lecture, le ministre responsable résume à la Chambre des communes le rôle de la législation proposée et les politiques qui en découlent. Après un débat autour des principes du projet de loi, celui-ci est transmis à un comité parlementaire, pour étude sur le fond et sur les détails.

Lors de l'examen du projet en comité, le public peut intervenir par l'intermédiaire de témoins experts ou de groupes d'intérêt public. Lorsque le projet revient en Chambre, un nouveau débat a lieu et une intervention supplémentaire du public est possible. Le processus des trois lectures et de l'examen détaillé en comité se répète au Sénat. Le projet reçoit la sanction royale du Gouverneur général et devient loi à cette date ou à toute autre date ultérieure qui y est indiqué.

Par ailleurs, les règlements sont adoptés après un examen moins minutieux du public. Une fois identifié un besoin de changement (vraisemblablement par l'intervention du public, ici aussi), le règlement est rédigé par le ministère compétent et, conformément à l'article 3 de la *Loi sur les textes réglementaires,* il est examiné par le greffier du Conseil privé en collaboration avec le Sous-ministre de la justice, pour s'assurer qu'il est conforme à la loi et n'empiète pas indûment sur les droits et libertés existants; le règlement est ensuite rédigé conformément aux normes établies, puis débattu et approuvé par le Cabinet. Une fois adopté, il doit être examiné par le Comité mixte permanent pour les règlements et autres textes réglementaires (comprenant des membres du Sénat et de la Chambre des communes), lequel a le mandat spécial de s'assurer que le pouvoir de réglementation est prévu dans la loi et que le règlement est conforme à la *Loi sur les textes réglementaires*. Bien que cette *Loi* constitue un moyen de prévention contre les abus de délégation de pouvoirs, elle ne permet pas l'intervention du public avant l'adoption du règlement. Certains règlements, cependant, sont publiés avant leur adoption, bien qu'il s'agisse d'une exception à la procédure normale.

Le problème souvent soulevé au sujet des règlements est celui de leur accessibilité limitée à l'égard du public. L'article 11 de la *Loi sur les textes réglementaires* prévoit la

publication de tout règlement dans la *Gazette du Canada* dans les vingt-trois jours suivant son enregistrement (L'article 11(2) stipule que le règlement n'est pas invalide du seul fait qu'il n'a pas été publié, mais personne ne doit être condamné pour une violation d'un règlement non publié, sauf si des mesures raisonnables ont été prises pour porter le règlement à la connaissance de cette personne). Toutefois, étant donné les milliers de règlements et ordonnances qui sont publiés dans la *Gazette*, on peut s'interroger sur la réelle accessibilité des règlements au public.

2) Processus d'adoption des directives administratives

Le processus d'adoption ou d'amendement des Directives du Commissaire et autres directives administratives se déroule à l'intérieur du Service correctionnel du Canada et n'est donc pas soumis à la même vérification que la loi ou le règlement. La série 000 du Guide du SCS porte sur le programme des directives, et l'instruction divisionnaire 000-3-01.1 précise que l'ébauche d'une directive doit être élaborée de concert avec les gestionnaires fonctionnels de la direction du SCC ou de toute autre direction ou division responsable. En pratique, la consultation peut se dérouler aussi avec la direction régionale; sa nature est déterminée par le Sous-commissaire régional. Quant aux modifications des Directives du Commissaire, elles doivent être approuvées par les membres du Comité supérieur de gestion national.

L'instruction divisionnaire (qui établit la procédure par laquelle la politique entre en vigueur) est approuvée par les Services juridiques du SCC et les directeurs exécutifs régionaux et, lorsqu'elle est préparée en même temps que la Directive du Commissaire, toutes deux doivent être approuvées par le Comité supérieur de gestion. Quant aux instructions régionales (la procédure et les lignes de conduite relatives à l'implantation d'une politique, pour répondre à des particularités propres aux opérations d'une région), elles sont approuvées par les membres du Comité supérieur de gestion de la région. Les ordres permanents (procédures et lignes de conduite particulières d'un établissement ou d'un bureau) sont approuvés par les membres du Comité supérieur de gestion local. Les ordres de service courants (ordres hebdomadaires renfermant des renseignements et une orientation sur des activités à court terme particulières à une unité) sont émis par l'agent responsable de l'unité sans approbation supplémentaire. Les directives, instructions et ordres entrent en vigueur dès leur signature et sont alors distribués à l'intérieur Service correctionnel du Canada.

L'instruction 000-4-01.1 résume « l'accès du public et des détenus aux directives internes ». En ce qui a trait au public, elle prévoit simplement que les demandes doivent être envoyées aux chefs de l'accès à l'information régionaux. Cet accès est ensuite réglementé par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Les bénévoles communautaires doivent avoir accès, dans une certaine mesure, aux documents du Guide du SCC, conformément à l'Instruction divisionnaire; un exemplaire complet, au moins, des Directives du Commissaire et des Instructions divisionnaires doit être fourni à chacune des bibliothèques de détenus dans les établissements, et rendu

accessible aux détenus (à l'exception de certains documents qui échappent cette règle pour des considérations de sécurité.)

Il existe donc une certaine accessibilité des directives administratives correctionnelles aux détenus et au public. On peut s'interroger toutefois sur la portée de cette accessibilité sur le plan pratique si l'on tient compte que ces directives sont réparties sur sept gros volumes et que la plupart des établissements ne disposent que d'un seul exemplaire complet. (En fait, les directives administratives couvrent 36 000 pages si l'on compte des ordres de service courants et permanents.)

ANNEXE B

LISTE DES DOCUMENTS DE TRAVAIL PROPOSÉS AUX FINS DE LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL

La philosophie correctionnelle

Cadre pour la révision du droit correctionnel

Mise en liberté et clémence

Pouvoirs et rôle du personnel

Calcul de la peine

Les détenus autochtones

Les détenus déséquilibrés

Le transfèrement international de délinquants

La relation entre les compétences fédérale et provinciales en matière correctionnelle

Les victimes et le processus correctionnel

LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION

Révision du droit correctionnel
Document de travail n° 3
mars 1987

PRÉFACE

La Révision du droit correctionnel est l'un des quelque 50 projets qui forment la Révision du droit pénal, analyse de l'ensemble du droit fédéral relatif au crime et au système de justice pénale. Bien que partie intégrante d'une œuvre globale, la Révision du droit correctionnel n'en demeure pas moins une étude de première importance en soi. Elle vise essentiellement les cinq lois fédérales suivantes :

- la *Loi sur le ministère du Solliciteur général,*
- la *Loi sur les pénitenciers,*
- la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus,*
- la *Loi sur les prisons et les maisons de correction,*
- la *Loi sur le transfèrement des délinquants.*

Certaines parties du *Code criminel* et d'autres lois fédérales qui ont trait aux questions correctionnelles seront également révisées.

La réalisation initiale de la révision du droit correctionnel a été le *Premier document de consultation,* qui a mis en évidence la plupart des sujets à examiner au cours de l'étude. Il a été largement diffusé en février 1984. Les 14 mois qui ont suivi ont été marqués par des consultations et des propositions précises émanant de la plupart des gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que des organismes religieux et d'assistance post pénale, des groupes de victimes, d'une association d'employés, de l'Association canadienne des commissions des libérations conditionnelles, d'une commission des libérations conditionnelles et d'un universitaire. Aucune réponse n'est encore parvenue, cependant, des groupes représentant la police, la magistrature ou les criminalistes. On s'attend toutefois à ce que des porte-parole de ces groupes clés se manifestent au cours de la présente série (la deuxième) de consultations publiques. Par ailleurs, les opinions des détenus et du personnel correctionnel seront sollicitées directement.

Depuis la fin du premier sondage, une recherche spéciale a été menée au niveau provincial. Il a paru nécessaire, en effet, de s'assurer que les questions fédérales-provinciales pouvaient être traitées de façon adéquate. Aussi, le présent document de travail fait-il état, à l'occasion, des résultats de première série et de ceux des consultations provinciales.

Le deuxième train de consultations se fonde sur une série de documents de travail, et une liste des documents proposés figure à l'*annexe A.* Le groupe de travail de la Révision du droit correctionnel, qui se compose de représentants du Service correctionnel du Canada (SCC), de la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC), du Secrétariat du ministère du Solliciteur général et du ministère fédéral de la Justice, aimerait obtenir des présentations écrites de tous les individus et groupes intéressés.

Le groupe de travail entreprendra une série complète de consultations après la publication de tous les documents de travail et rencontrera alors les individus et les groupes en cause. Cette démarche aboutira à la présentation d'un rapport au gouvernement. À la rédaction de ses conclusions finales sur les questions soulevées dans les différents documents de travail, le groupe tiendra compte des réponses qu'il aura reçues.

INTRODUCTION ET PARTIE 1

On décrit l'objet du document et l'on replace la mise en liberté sous condition dans le contexte des objectifs et des principes du droit criminel et du système correctionnel, déjà clairement formulés dans des documents antérieurs. En particulier, les objectifs que vise la mise en liberté sous condition sont les suivants :

- appliquer la peine imposée par le tribunal, compte tenu des motifs de la sentence et de tout élément pertinent produit au cours du procès ou lors de la détermination de la peine, et communiquer des renseignements clairs aux juges sur les mesures prises et les ressources disponibles en matière correctionnelle;

- assurer le niveau de détention et le contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur;

- encourager les détenus à se préparer à une éventuelle mise en liberté et à une réintégration sociale réussie, en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels.

Voici les principes particulièrement pertinents lorsqu'il s'agit de mise en liberté sous condition :

- dans l'application de la peine, il faut prendre les mesures les moins restrictives pour répondre aux exigences de la décision, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer la protection du public ainsi que la sécurité et l'ordre dans l'établissement;

- les décisions discrétionnaires qui touchent l'exécution de la peine doivent être prises ouvertement et soumises à des mécanismes de surveillance appropriés;

- tous les individus soumis à la surveillance ou au contrôle correctionnels doivent avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant des mécanismes de griefs et un droit de recours;

- la participation des citoyens au système correctionnel et la détermination des intérêts de la collectivité en matière correctionnelle font intégralement partie du maintien et du rétablissement des liens du détenu avec la communauté, et doivent toujours être facilitées et encouragées par les services correctionnels.

PARTIE II

On y examine les objectifs actuels de la mise en liberté sous condition et les diverses autres fins que, selon certains, elle devrait poursuivre; on décrit également les avantages, les inconvénients et les principaux problèmes inhérents à chacun de ces objectifs.

Les objectifs et les fonctions en cause sont les suivants : la réintégration sociale des détenus; la protection du public au moyen de l'appréciation du risque; les motifs d'ordre humanitaire; la réduction de l'écart entre les peines; la réduction de la peine et de la population carcérale; la récompense du bon comportement en milieu carcéral; la réconciliation entre le détenu et la communauté ou la victime.

PARTIE III

Il s'agit des questions les plus importantes ou les plus controversées touchant la mise en liberté sous condition : la détermination des objectifs que devraient viser les programmes de mise en liberté sous condition; la visibilité et l'obligation de rendre compte, y compris l'équilibre à maintenir entre cette dernière et l'impartialité des organismes de libération, ainsi que la nécessité d'énoncer des principes clairs et de rendre des décisions précises; le rapport existant entre les processus de détermination de la peine et de mise en liberté en ce qui concerne la durée de la peine que devra purger le détenu; les différences entre le système fédéral et les systèmes provinciaux ou territoriaux de mise en liberté sous condition; les réponses à la récidive avec violence de la part de détenus mis en liberté; les coûts de l'incarcération et son utilisation au Canada, et le rôle des programmes de mise en liberté sous condition face aux tendances perçues dans le recours à l'incarcération; la pertinence des garanties de procédure qui sous-tendent les décisions relatives à la mise en liberté sous condition; la controverse entourant la réduction méritée de peine (le temps retranché à la peine d'un détenu qui s'est bien comporté) et la libération sous surveillance obligatoire.

INTRODUCTION

L'un des aspects les plus importants du système correctionnel du Canada et de ceux d'autres pays est qu'ils prévoient la mise en liberté sous condition d'un détenu avant l'expiration de la peine infligée par le juge. La liberté sous condition peut prendre diverses formes, allant de l'absence de quelques heures sous escorte à une mise en liberté sans surveillance par la suite d'une réduction de peine attribuable au bon comportement. Elle peut également, bien que rarement, résulter de la prérogative royale de clémence. Indépendamment du fait qu'elle peut prendre de nombreuses formes et se manifester de diverses façons, la mise en liberté sous condition est rendue encore plus complexe du fait qu'elle relève de 13 administrations différentes — le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires — et qu'elle est gérée par des fonctionnaires à divers niveaux et dans divers postes au sein du système de justice pénale. De plus, différents paliers de gouvernement et d'administration ont adopté des lois et directives administratives dans ce domaine.*

La mise en liberté sous condition est une question d'un intérêt particulier puisque la Révision du droit pénal vise surtout à assurer la cohérence entre les divers éléments du système de justice pénale. Or, aux yeux du grand public et des spécialistes, le lien existant entre la mise en liberté sous condition et la détermination de la peine est particulièrement confus. Il s'agit donc là d'une question cruciale.

Compte tenu de son importance, la mise en liberté sous condition mérite de faire l'objet d'un document de travail distinct dans le cadre de la Révision du droit correctionnel. Par conséquent, dans le présent document de travail, nous soulèverons les principales questions qui méritent d'être examinées au cours de cette révision fondamentale du droit correctionnel. Mentionnons notamment les questions suivantes :

- À quelles fins, le cas échéant, les diverses formes de la mise en liberté sous condition devraient-elles servir?

- Quelles restrictions devrait-on apporter à l'exercice du pouvoir d'octroyer une libération sous condition :

  - périodes minimales d'incarcération avant l'admissibilité?
  - types d'infracteurs et d'infractions non admissibles?
  - périodes maximales d'absences temporaires?
  - lignes de conduite pour l'octroi ou le refus de la mise en liberté?

- Quelles garanties de procédure doivent sous-tendre les diverses décisions relatives à la mise en liberté sous condition?

---

* Pour une description plus détaillée du contexte et des rouages de l'application de la mise en liberté sous condition au palier fédéral, voir l'*Étude du Solliciteur général sur la mise en liberté sous condition* (1981), disponible au ministère du Solliciteur général. Par ailleurs, l'annexe B décrit certaines des complexités de la division des compétences fédérales, provinciales et territoriales dans le domaine.

- Quelles modifications, le cas échéant, devrait-on apporter aux programmes controversés de libération sous surveillance obligatoire et de réduction méritée de peine?

Tout au long de notre étude, nous nous arrêterons également à une question qui revient toujours dans le cadre de la Révision du droit correctionnel, à savoir dans quelle mesure la mise en liberté sous condition devrait être régie par des dispositions législatives ou réglementaires et dans quelle mesure elle devrait l'être par des politiques et directives administratives. C'est une question cruciale qui se pose dans le cadre du projet et qu'il faut débattre dans tous les secteurs importants, notamment celui de la mise en liberté sous condition.

Pour les gestionnaires correctionnels, les problèmes que pose la mise en liberté sous condition seront probablement fort différents. En effet, ces gens font face à des problèmes pratiques courants tels que le maintien de la stabilité du milieu carcéral et l'obligation de veiller à ce que les décisions prises et les méthodes employées soient conformes à la politique et à la procédure établies. Toutefois, dans une certaine mesure, les préoccupations d'ordre pratique du gestionnaire et les problèmes fondamentaux que pose la révision du droit iront de pair; en effet, tous les intéressés recherchent un système dont l'objectif est clair et dont, par conséquent, il est facile de justifier les activités afférentes.

La partie I décrit la philosophie correctionnelle proposée et ses conséquences pour la mise en liberté. La partie II expose les objectifs de la mise en liberté, objectifs au sujet desquels le lecteur est prié d'exprimer son opinion. Enfin, la partie III passe en revue les questions clés relatives à la mise en liberté sous condition, et l'on y demande au lecteur d'indiquer celles qu'il juge les plus importantes.

PARTIE I: LA PHILOSOPHIE CORRECTIONNELLE

En juin 1986, dans un document de travail intitulé *La Philosophie correctionnelle*, on a proposé un énoncé d'objet et de principes pour le système correctionnel[87]. Cet énoncé comporte un certain nombre d'aspects qui ont ici un intérêt particulier.

Selon le document en question, « le système correctionnel a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société » par certains moyens, dont le premier est le suivant :

> a) l'application de la peine imposée par le tribunal, compte tenu des motifs de la sentence et de tout élément pertinent produit au cours du procès au cours de la détermination de la peine, ainsi que la communication de renseignements clairs aux juges sur les mesures prises et les ressources disponibles en matière correctionnelle.

Cet objet a, ou semble avoir, une importance particulière lorsque la mise en liberté sous condition est en cause. En effet, une opinion courante parmi les membres du public est que la durée d'une peine ne devrait jamais être raccourcie suite à des décisions prises par les autorités correctionnelles. Cette opinion s'appuie sur divers motifs qui seront examinés en détail plus loin.

La *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* et la jurisprudence canadienne reconnaissent, bien sûr, les actuels principes de la mise en liberté sous condition. Les dispositions juridiques établissent les paramètres de la peine; ainsi, le tiers de la peine doit habituellement avoir été purgé avant que la libération conditionnelle totale puisse être accordée, et la peine peut être réduite du tiers par suite du bon comportement du détenu. Ce sont là les restrictions apportées à la mise en liberté sous condition, et l'on ne saurait donc affirmer à bon droit, compte tenu de la législation existante, que la mise en liberté « gêne » l'application de la peine.

Toutefois, l'inquiétude de la population est réelle, et il importe de s'arrêter à son fondement apparent (soit que les juges et les autorités correctionnelles ont des objectifs contradictoires). Le premier moyen énoncé en a) ne règle pas vraiment la question, mais il faudra trouver une solution au cours de la révision.

Le second moyen par lequel le secteur correctionnel réussit à remplir son objet est énoncé comme suit dans le document de travail sur la philosophie correctionnelle :

> b) la nécessité d'assurer le degré de détention et de contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur.

Comme l'énoncé le laisse entendre, le risque est une dimension à laquelle le secteur

---

[87] *La Philosophie correctionnelle* est le premier document de travail produit dans le cadre de la Révision du droit correctionnel.

correctionnel en général et les fonctionnaires chargés de la libération des détenus en particulier doivent constamment penser et dont ils tiennent toujours compte lorsqu'ils prennent une décision au sujet d'un infracteur. Selon l'énoncé, les autorités correctionnelles ne devraient assurer que le degré de détention requis dans chaque cas, mais il incombe néanmoins au système d'apprécier les besoins et de fournir les ressources nécessaires.

Selon la philosophie proposée, l'objet sera également rempli par :

> d) l'encouragement des détenus à se préparer à une éventuelle mise en liberté et à une réintégration sociale réussie, en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels.

On reconnaît donc, dans cet énoncé, que la majeure partie des infracteurs réintégreront la société, soit à l'expiration de leur peine, soit par quelque autre moyen. Cela étant, il importe que le secteur correctionnel prenne des mesures destinées à faciliter la réintégration sociale des détenus. À cette fin, il faudra notamment offrir un large éventail de programmes qui, espérons-le, fourniront aux intéressés des moyens efficaces de s'adapter à une société respectueuse des lois, et créer un mécanisme visant à les encourager à préparer leur libération et à faire certains choix judicieux à cet égard.

Il importe ici d'établir une distinction entre les questions concernant *la décision de mettre un détenu en liberté* avant l'expiration de sa peine et les questions relatives à l'obligation *de surveiller le détenu après sa mise en liberté*. Dans le système actuel, les deux processus sont liés mais en fait, il n'est pas nécessaire qu'il en soit ainsi. L'énoncé relatif à la philosophie correctionnelle semble envisager la mise en œuvre de programmes destinés à préparer l'infracteur qui y participe à son retour éventuel dans la société et à l'encourager à organiser ce retour. Toutefois, le principe d) n'explique pas ce qui déterminera le retour : une décision discrétionnaire des autorités correctionnelles ou l'expiration de la peine.

Plusieurs principes mentionnés dans l'énoncé de *La Philosophie correctionnelle* sont particulièrement pertinents lorsqu'il s'agit de mise en liberté sous condition. Parmi ceux-ci, le plus important est probablement le suivant :

> 4 Dans l'application de la peine, les mesures les moins restrictives doivent être prises de manière à répondre aux exigences de la loi, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer la protection du public, ainsi que la sécurité et l'ordre dans l'établissement.

Ce principe est étroitement relié au moyen énoncé ci-dessus en b), selon lequel il est nécessaire d'assurer le degré de contrôle et de détention requis pour contenir le risque que présente l'infracteur. En effet, il met l'accent sur le fait que les mesures tenues pour « nécessaires » et les méthodes employées aux fins de la détention requise ne doivent comporter que l'intervention minimale jugée suffisante pour contenir le risque que

présente l'infracteur.

Ce principe est particulièrement important lorsque la mise en liberté sous condition est en cause. Il laisse entendre que, dans bien des cas, lorsque l'infracteur ne présente aucun risque pour le public et qu'il a purgé sa peine pendant la durée minimale requise (par exemple, le tiers), son incarcération prolongée constitue une solution inadéquate, coûteuse et souvent destructrice.

On a proposé un autre principe selon lequel :

> 5 Les décisions discrétionnaires qui touchent l'exécution de la peine doivent être prises ouvertement et soumises à des mécanismes de surveillance appropriés.

Ce principe s'applique à tout processus correctionnel, mais il a peut-être une importance particulière dans le cas qui nous occupe, puisque les décisions en question mettent en cause la liberté ou l'incarcération prolongée du détenu. La société dans laquelle nous vivons attache beaucoup d'importance au droit à la liberté, et il faut absolument que les décisions relatives à la mise en liberté soient aussi claires que possible, de façon à assurer que la justice soit rendue non seulement dans les faits, mais également en apparence. L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire devrait être assujetti à un droit de regard, tant au point de vue du fond qu'au point de vue de la forme; en effet, les infracteurs, le personnel et le public devraient être en mesure de connaître le genre d'individu normalement jugé admissible à la mise en liberté sous condition et de savoir de quelle manière la décision s'y rapportant sera prise.

Selon un autre principe connexe :

> 6 Tous les individus soumis à la surveillance ou au contrôle correctionnel doivent avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant des mécanismes de griefs et un droit de recours.

Une procédure impartiale et efficace de règlement des griefs et d'appel constitue l'une des principales méthodes de contrôle du pouvoir d'appréciation. Dans le régime fédéral, même si l'on assujettit au contrôle des tribunaux les décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles pour en garantir la conformité aux normes d'équité de procédure, les décisions relatives à la libération sous condition ne peuvent pas — et ne devraient sans doute jamais pouvoir — faire l'objet de certains recours administratifs propres au régime pénitentiaire (enquêteur correctionnel, processus de règlement des griefs des détenus, etc.)[88]. L'importance des recours administratifs dans le

[88] Le Bureau de l'Enquêteur correctionnel a été établi en 1973, selon les dispositions de la partie II de la *Loi sur les enquêtes*. De l'initiative de l'Enquêteur correctionnel, cet organisme mène des enquêtes à la demande du Solliciteur général du Canada ou à la suite d'une plainte formulée par les détenus ou en leur nom et rend compte au Solliciteur

règlement des litiges en dehors des tribunaux demeure néanmoins indiscutable. Il est peut-être également inévitable que l'équité même des décisions en matière de libération sous condition fasse un jour l'objet d'appels devant les tribunaux.

Le dernier principe énoncé dans le document relatif à la philosophie correctionnelle et qui a, pour nous, un intérêt particulier est le suivant :

> 7 La participation des citoyens au système correctionnel et à la détermination des intérêts de la collectivité en matière correctionnelle fait intégralement partie du maintien et de la restauration des liens avec la communauté dont le détenu est un membre, et doit être facilitée et encouragée par les services correctionnels en tout temps.

Bien sûr, les décisions relatives à la mise en liberté visent avant tout à protéger les intérêts de la collectivité, à garantir la population contre les actes de violence et d'autres formes de criminalité. De plus, la réintégration de l'infracteur dans la collectivité peut être réussie ou vouée à l'échec selon qu'il y a ou non participation des citoyens pendant la période post-carcérale. Ce principe revêt une importance particulière dans le cas des autochtones, puisque les moyens conventionnels employés dans le cadre des programmes d'assistance pré-libératoires et post-carcéraux sont mal adaptés à leur culture[89].

Quant aux autres principes énoncés dans *La Philosophie correctionnelle,* leur intérêt est moindre pour notre étude. Le texte intégral de l'objet et des principes proposés en matière correctionnelle est reproduit à l'annexe C.

---

général des problèmes des détenus dont la responsabilité lui incombe. Toutefois, certaines plaintes comme celles qui ont trait à la préparation d'une mise en liberté conditionnelle ne relèvent pas de la compétence du Bureau. La Directive du Commissaire 081 établit la procédure de grief qui permet de régler les plaintes des détenus au sein même du Service correctionnel, précisant à quel moment les griefs doivent être présentés et comment les traiter. Ces questions sont discutées plus en détail. Dans le document de travail de la Révision du droit correctionnel intitulé *Les Autorités correctionnelles et les droits des détenus.*

[89]Un document de travail spécial sera consacré au statut et aux besoins particuliers des délinquants autochtones auxquels s'applique la Révision du droit correctionnel.

PARTIE II: OBJECTIFS DE LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION

Bien que la mise en liberté sous condition constitue une caractéristique de la plupart des systèmes correctionnels contemporains, elle fait l'objet d'une vive controverse dans le public, et ce, pour diverses raisons, quelques personnes remettant en question certaines des fins auxquelles semble servir la mise en liberté sous condition, par exemple l'atténuation de la peine. En outre, les critères de mise en liberté prévue par la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* semblent désuets et difficiles à interpréter.

La forme que peut prendre une mise en liberté sous condition dépend du motif pour lequel elle est accordée. Ainsi, une absence temporaire, qui ne dure normalement dans le système fédéral que quelques heures, peut être accordée à des fins médicales ou encore pour un motif humanitaire, par exemple pour permettre au détenu d'assister aux funérailles d'un membre de sa famille. La libération conditionnelle de jour, qui couvre habituellement une période de quatre mois, est destinée à déterminer si le détenu est prêt à assumer de nouvelles responsabilités. La réduction de peine vise à assurer un contrôle et à encourager l'infracteur à adopter un bon comportement pendant la période d'incarcération[90]. Aux termes de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus,* au moins trois considérations générales entrent en ligne de compte. En effet, la libération conditionnelle petit être accordée si :

(i) dans le cas d'un octroi de libération conditionnelle autre qu'une libération conditionnelle de jour, le détenu a tiré le plus grand avantage possible de l'emprisonnement;

(ii) l'octroi de la libération conditionnelle facilitera la réadaptation et la réinsertion du détenu;

(iii) la mise en liberté du détenu ne constitue pas un risque indu pour la société.

Les deux premières considérations ne semblent pas faciliter la prise d'une décision quant à la libération conditionnelle. Elles semblent être fondées sur l'effet de réadaptation qu'aurait l'emprisonnement, principe que même certaines autorités correctionnelles contestent à l'heure actuelle, ainsi que sur l'effet de réadaptation qu'aurait l'octroi de la libération conditionnelle ou la surveillance assurée au moyen de la libération conditionnelle, dont la répercussion exacte sur un infracteur particulier est généralement considérée comme très difficile à déterminer. Il reste le troisième critère, soit le risque que présente l'infracteur. Or, il ressort de notre examen de la philosophie correctionnelle

[90]Les textes officiels portant sur la remise de peine, l'absence temporaire et la libération conditionnelle sont mentionnés dans l'annexe B, laquelle donne également une brève explication de la remise de peine. Pour une explication plus détaillée de ces mesures ainsi qu'un examen de leur usage et des questions qui s'y rapportent, le lecteur peut se reporter au *Rapport de groupe de travail, Étude du Solliciteur général sur la mise en liberté sous condition,* Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1981, en particulier les pages 60 à 118.

que le risque est un aspect dont il faut constamment tenir compte en matière correctionnelle. Toutefois, ce troisième critère n'aide pas le décideur à déterminer ce qui constitue un risque « indu » ou quels sont les risques à éviter, soit la perpétration d'une infraction grave ou d'une infraction mineure ou encore l'inobservation des conditions de la libération conditionnelle qui ne concernent pas l'activité criminelle.

Nous examinerons ci-dessous l'objet et la fonction habituellement imputés à la mise en liberté sous condition. Nous établissons une distinction entre « objet » et « fonction », car la mise en liberté a, ou est réputée avoir, de nombreuses fonctions qui ne sont pas expressément prévues par la loi. Certaines de ces fonctions sont sujettes à controverse; en effet, comme nous l'avons déjà mentionné, nombreux sont les membres du public qui manifestent leur inquiétude au sujet de la fonction d'atténuation de la peine que la libération conditionnelle semble avoir. Toutefois, il importe au plus haut point d'examiner l'objet de la loi ainsi que la fonction officieuse de la mise en liberté, puisque tout changement apporté aux programmes de mise en liberté qui influerait sur la fonction ainsi que sur l'objet pourrait avoir des répercussions importantes dans l'ensemble du système correctionnel.

RÉINTÉGRATION SOCIALE

Comme nous l'avons vu, le document de travail *La Philosophie correctionnelle* énonce que le système correctionnel a, entre autres, la réintégration pour objet; il reprend ainsi l'énoncé figurant dans le document intitulé *Le Droit pénal dans la société canadienne* (dans lequel sont énoncés les objectifs et principes relatifs au droit pénal dans son ensemble), soit que « dans les cas qui le permettent et le justifient, le droit pénal et le système de justice pénale doivent également promouvoir et prévoir ... la possibilité de réhabiliter le contrevenant et de le réintégrer au sein de la collectivité »[91].

Le principal moyen utilisé à cette fin est la surveillance des infracteurs mis en liberté. Forts du pouvoir que confère la perpétuelle menace d'une réincarcération, les agents de liberté conditionnelle font appel à des moyens comme le counseling ou soutiennent concrètement les infracteurs en leur accordant des prêts ou en les aidant à se trouver un logement ou à faire appel à des programmes résidentiels structurés. En effet, bien des infracteurs n'ont pas les moyens habituellement jugés essentiels pour mener la vie d'un citoyen respectueux de la loi : savoir lire, trouver un logement convenable ou de bons compagnons, participer à des programmes de recyclage, faire bonne impression à un employeur possible, dresser un budget et s'y conformer, maîtriser ses sentiments de frustration et de colère et même s'alimenter d'une manière saine. La surveillance post-carcérale est idéalement destinée à donner suite, dans la collectivité, aux techniques de savoir-faire enseignées dans l'établissement.

Selon un modèle recommandé, on intensifierait en fait les liens entre les programmes (définis en termes généraux) de traitement en établissement et la libération sous condition

---

[91] Gouvernement du Canada, *Le Droit pénal dans la société canadienne*, Ottawa, ministère de la Justice, 1982, p. 70-71.

en faisant dépendre l'octroi de cette dernière à la réalisation, par le détenu, des programmes en établissement que les autorités correctionnelles et les responsables de la mise en liberté jugeraient adaptés à ses besoins.

L'application de ce modèle de « mise en liberté à contrat » garantirait que les décisions des responsables des établissements et de la mise en liberté sous condition sont le mieux intégrées possible, que la planification commune des programmes a comme objectif ultime la mise en liberté des infracteurs et que les détenus ont une idée précise des activités qu'ils auront à réaliser en milieu carcéral pour obtenir leur mise en liberté sous condition. Selon les tenants de ce modèle, on ne passerait généralement de « contrat » qu'avec les détenus jugés aptes à une forme ou une autre de libération conditionnelle; les infracteurs jugés dangereux ne pourraient jamais bénéficier d'une libération conditionnelle. Le modèle dépend évidemment de l'existence de programmes de qualité dans lesquels les responsables de la mise en liberté sous condition ont une certaine confiance et auxquels les infracteurs peuvent s'appliquer avec une certaine sincérité[92].

Une autre approche des programmes de réinsertion concerne le caractère universel ou sélectif de l'application de ces programmes. Les programmes correctionnels sont radicalement limités par la compression des ressources et, même si le nombre de cas de libération conditionnelle et de probation est très variable, il est rare que l'agent puisse consacrer beaucoup de temps à l'infracteur. Pour ces raisons et pour d'autres, on suggère parfois que l'effort de réintégration du système correctionnel soit réservé aux infracteurs qui en ont le plus besoin et qui ont le plus de chances d'en profiter. De cette manière, on pourrait appliquer les quelques ressources correctionnelles dont on dispose là où elles pourraient vraisemblablement donner certains résultats, et ne pas les appliquer avec la même énergie aux cas où les avantages éventuels sont moindres et les risques plus grands.

De même, on a exprimé l'opinion qu'il ne devrait pas y avoir de rapport entre l'octroi de la mise en liberté et la prestation d'aide post-carcérale; en effet, l'infracteur qui a besoin d'aide et de surveillance après sa mise en liberté devrait pouvoir en bénéficier, tandis que le libéré conditionnel qui n'en a pas besoin pourrait en être dispensé. (Notons que c'est pour répondre au premier aspect de la question que le gouvernement fédéral a introduit la surveillance obligatoire en 1970[93]. Selon une opinion moins répandue, que défendent un nombre restreint de spécialistes contemporains, la surveillance post-carcérale n'influe pas

---

[92] Certains États des É.-U. comme le Wisconsin et la Californie ont essayé un régime de libération conditionnelle selon une formule contractuelle; il s'agit d'une sorte d'entente mutuelle conclue entre le détenu et le responsable de la mise en liberté, établissant en détail les conditions de la libération. Voir, p. ex., A.H. Rosenfeld, *An Evaluative Summary of Research : MPP Program Outcomes in Initial Demonstration States*, College Park MD, American Correctional Association, 1975; D. Glaser, "Protocol for Mutual Agreement Programs in Parole Release", chap. 29 dans R.M. Carter, D. Glaser, L.T. Wilkins, *Probation, Parole and Community Corrections*, New York, John Wiley and Sons, 1984, p. 269-276. Pour un point de vue opposé, voir H. Abadinsky, *Probation and Parole : Theory and Practice*, Englewood Cliffs NJ, Prentice Hall, Inc., 1982, p. 341-344.

[93] Le document de travail traite de la libération sous surveillance obligatoire aux pages 35 et 36, et en fait mention à l'annexe B. Pour un examen plus complet de la question, voir le Rapport du Comité de la libération sous surveillance obligatoire, *La surveillance obligatoire : un document de travail*, Ottawa, Solliciteur général du Canada, mars 1981.

sur le comportement et pourrait être supprimée.

Certains spécialistes ont émis une troisième opinion, à savoir que toute période d'incarcération prolongée devrait être suivie d'une période provisoire de surveillance dans la collectivité, et ce, quel que soit le processus de libération. C'est ce qu'on appelle parfois, à l'étranger, « la période de surveillance »; le juge la prévoit expressément en prononçant la peine[94]. La surveillance post-carcérale est ainsi assurée même dans les cas où le détenu n'est pas mis en liberté avant l'expiration de la peine d'emprisonnement.

1 **La mise en liberté sous condition devrait-elle continuer à avoir pour objet la réintégration? Dans l'affirmative, comment devrait-on poursuivre cet objectif : par des programmes de surveillance post-carcérale seulement, par une planification préalable normale, ou par une approche comme la « libération conditionnelle à contrat »?**

2 **L'infracteur devrait-il prendre part à un programme de surveillance post-carcérale en fonction du fait :**

- **que l'on présume que toute période prolongée d'incarcération (quelle qu'elle soit) devrait être suivie d'une période provisoire de surveillance dans la collectivité;**
- **qu'il en a besoin ou qu'il en profitera probablement;**
- **qu'il a ou non été libéré sous condition?**

PROTECTION DU PUBLIC AU MOYEN DE L'APPRÉCIATION DU RISQUE

Nous avons vu que, d'après la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, il faut se demander si le détenu présente un risque « indu », lorsqu'il s'agit de décider s'il devait être mis en liberté conditionnelle. Les autorités correctionnelles tiennent également toujours compte du risque lorsqu'une décision est susceptible de toucher le public. Ainsi, toute décision d'accorder une mise en liberté, qu'il s'agisse d'une absence temporaire, d'une libération conditionnelle de jour ou d'une libération conditionnelle totale, comporte l'appréciation du risque que présente l'infracteur pour la société.

Le seul cas dans lequel le risque n'est pas directement pris en considération, lorsqu'un

---

[94]L'alinéa 663(1)*b*) du *Code criminel* du Canada prévoit, après une peine d'incarcération de deux ans ou moins, une période de probation (sous surveillance) allant jusqu'à trois ans. Au Canada, pour des incarcérations plus longues, aucune disposition actuelle ne permet d'ordonner une surveillance au-delà de la durée de l'emprisonnement. Par contre, cela existe ailleurs : par exemple, en Californie, après l'abolition de la fonction de mise en liberté conditionnelle, on a établi un régime distinct de libération sous surveillance obligatoire afin d'assurer pendant un certain temps une surveillance post-carcérale dans la collectivité.

détenu est mis en liberté avant l'expiration de sa peine, est celui où le bon comportement de ce dernier lui permet de bénéficier d'une réduction méritée de peine. Mais le comportement d'un détenu en milieu carcéral ne constitue pas un indice fiable du comportement qu'il adoptera dans la collectivité; certains prisonniers modèles sont une menace pour la collectivité, et l'inverse peut également être vrai. Néanmoins, dès que le temps passé par l'infracteur dans l'établissement et le nombre de jours pour lesquels il est admissible à une réduction méritée de peine (jusqu'à concurrence du tiers de la peine) atteignent, au total, la durée de la peine, il doit de par la loi être mis en liberté, à moins que (dans le système fédéral seulement) la Commission nationale des libérations conditionnelles ne juge qu'il constitue une menace grave pour la sécurité du public. Dans les systèmes provinciaux, il n'est pas soumis à la surveillance après sa mise en liberté; dans le système fédéral, il l'est obligatoirement, à moins qu'il ne soit détenu parce qu'il constitue une menace pour la sécurité publique. Aux yeux du grand public, la mise en liberté au moyen de la réduction de peine constitue probablement l'aspect le plus controversable de la mise en liberté sous condition.

Que ce soit au Canada ou à l'étranger, l'appréciation du risque est la préoccupation majeure des diverses commissions de libération conditionnelle, même si elles peuvent également tenir compte d'autres facteurs. Aucun infracteur présentant un risque grave n'obtiendra de libération conditionnelle, alors qu'un autre qui, juge-t-on, ne présente presque aucun risque l'obtiendra fort probablement, et ce, même en présence d'autres facteurs (par exemple, de mauvais antécédents carcéraux).

Néanmoins, l'appréciation du risque est en soi sujette à controverse. Selon certains, même si le taux de réussite des détenus en liberté conditionnelle est élevé, les erreurs sont inévitables et, ainsi, du fait même de son existence, la libération conditionnelle crée un risque inutile pour le public. D'autres soutiennent que s'il est tenu compte des deux genres d'erreurs possibles, soit l'octroi d'une libération conditionnelle à des individus qui récidiveront et son refus à des individus qui, relâchés, ne récidivent pas, l'exactitude des prévisions semble beaucoup moins impressionnante[95].

D'autres enfin contestent la valeur d'un système fondé sur des prévisions, qui retarde simplement la réintégration sociale de l'infracteur. À cette vue s'oppose l'idée que les responsables des programmes de libération conditionnelle ne font pas qu'évaluer les risques, mais s'efforcent de les amoindrir en faisant appel à des techniques comme la

---

[95]L'évaluation des risques dans le processus de prise de décision touchant la libération conditionnelle est discutée dans l'*Étude du Solliciteur général sur la mise en liberté sous condition, supra,* note 4, p. 133-136; J. Nuffield, *La liberté conditionnelle au Canada — recherches en vue d'une normalisation des décisions,* Ottawa, Solliciteur général Canada, 1982; I. Shewan, "The Decision to Parole : Ralancing the Rehahilitation of the Offender with the Protection of the Public" (juillet 1985), 27; Canadian Journal of Criminology, p. 327; J. Hackler et L. Gauld, "Parole and the Violent offender" (1981), 23 Canadian Journal of Criminology, p. 407; et P.8. Hoffman, *Parole Selection : A Balance of Two Types of Errors,* Davis (Calif.), National Council on Crime and Delinquency, 1972.

réintégration progressive du détenu, à partir de l'environnement carcéral rigoureusement structuré jusqu'aux conditions réglementées des maisons de transition, de façon à rendre l'intéressé de plus en plus responsable des décisions importantes de sa vie.

D'aucuns disent également que le juge a déjà apprécié le risque que présente l'infracteur en prononçant la peine et que, par conséquent, la libération conditionnelle fait double emploi. (Cela équivaut à postuler que le risque présenté par la plupart ou la totalité des infracteurs ne change pas avec le temps, hypothèse qui ne se vérifie pas dans tous les cas.) Selon d'autres personnes, au lieu de faire preuve d'indulgence envers les infracteurs qui présentent un risque moins élevé, la libération conditionnelle a l'effet général d'accroître la durée de la peine purgée par tous les détenus —, puisque, lorsqu'ils prononcent la sentence, les juges « prennent en considération » l'existence de la libération conditionnelle (et de la réduction de peine). En effet, une étude récemment effectuée aux États-Unis révèle que, dans les États qui ont aboli le processus décisionnel de libération conditionnelle, les peines imposées sont de 40 à 50 % moins longues. De graves problèmes de surpeuplement ont toutefois obligé quelques États ayant aboli le principe à le rétablir en guise de soupape de sûreté à la population carcérale[96].

3 **Devrions-nous continuer à avoir un système de mise en liberté sous condition dans lequel un infracteur est mis en liberté avant l'expiration de sa peine, s'il est jugé que celui-ci ne présente aucun risque (quel qu'il soit) pour le public? Le risque devrait-il être le principal facteur dans la prise d'une décision de libération? Quel poids devrait-on lui attribuer par comparaison à d'autres facteurs? (Ces éventuels autres facteurs n'ont d'ailleurs pas encore été étudiés.)**

4 **Que devrait-on entendre par « risque pour le public »? La définition en question devrait-elle faire l'objet d'une disposition légale ou d'une politique administrative?**

MOTIFS D'ORDRE HUMANITAIRE

Certains soutiendront que la mise en liberté sous condition peut et devrait poursuivre le but qu'elle visait à l'origine, soit un acte de clémence envers les infracteurs qui le méritent[97]. Une absence temporaire peut être accordée pour un motif « humanitaire », par exemple afin de permettre à un détenu d'assister aux funérailles d'un membre de sa famille. Toutefois, les seules autres formes de mise en liberté qui permettent officiellement de tenir compte de l'aspect humanitaire sont la « libération conditionnelle

[96]Ministère de la Justice des É-U, *Felony Sentencing in 19 Local Jurisdictions : Special Report of the Bureau of Justice Statistics,* Washington, USGPO, 1985.

[97]Le *Code criminel* contient des dispositions relatives à la clémence aux articles 683 (pardon), 685 (remise de peine) et 686 (prérogative royale de clémence). Ces dispositions ne peuvent être appliquées que dans des circonstances exceptionnelles. (ce pardon après que la peine a été purgée est plus facile à obtenir dans certaines circonstances, aux termes de la *Loi sur le casier judiciaire,* SRC 1970, chap. 12 (le suppl.) telle que modifiée.) Pour une étude sur cette question, voir le document produit par l'équipe de travail sur la clémence, *Étude sur la clémence : Questions,* Ottawa, ministère du Solliciteur général, 1981.

accordée à titre exceptionnel »[98] et la prérogative royale de clémence, qui ne sont toutes deux employées que très rarement. (On peut bien sûr alléguer que toute mise en liberté accordée avant l'expiration de la peine comporte un aspect humanitaire, mais la clémence n'est pas l'un des buts statutaires ni même officieux de la mise en liberté.)

À l'heure actuelle, une libération conditionnelle ne peut être accordée à titre exceptionnel (c.-à-d. avant la date habituelle d'admissibilité à la libération conditionnelle) que dans le cas où un détenu est atteint d'une maladie mortelle, est susceptible d'être expulsé ou risque probablement de subir un préjudice physique ou mental grave s'il reste incarcéré. Pour qu'une libération conditionnelle soit accordée à titre exceptionnel, toutes les autres conditions d'admissibilité à la libération conditionnelle doivent être remplies, et en particulier le détenu ne doit présenter aucun risque indu. Quant à la clémence, aucun critère précis n'est établi par la loi ou la tradition, mais son exercice est rare.

Certaines provinces et certains spécialistes ont soutenu que les critères de mise en liberté pour des motifs exceptionnels ou d'ordre humanitaire devraient être élargis. Ainsi, on a suggéré qu'une libération prématurée soit accordée à titre exceptionnel dans les cas suivants : lorsque l'infracteur a perdu le goût de vivre et tente activement ou passivement de se suicider; lorsque le détenu a accompli un acte de bravoure ou fait un geste d'humanité, par exemple s'il a sauvé une vie lors d'une émeute; lorsque l'infracteur est ramené au Canada après s'être fait infliger à l'étranger une peine jugée disproportionnée à l'infraction et beaucoup plus sévère que celle qu'il aurait reçue au Canada; lorsque, compte tenu de nouveaux faits dont le tribunal concerné n'avait pas pris connaissance ou d'un changement de circonstances, la peine est jugée trop sévère ou excessive; lorsque l'infracteur a participé à un programme recommandé par le juge ou a satisfait aux conditions expressément énoncées par le tribunal dans sa sentence.

Aux yeux de nombreux lecteurs, l'octroi d'une libération dans ces cas sera plus ou moins défendable selon qu'il sera effectué à titre exceptionnel ou sur une base régulière. À l'heure actuelle, la chose ne se produit que très rarement, que ce soit à la suite de l'exercice du pouvoir d'accorder une « libération conditionnelle à titre exceptionnel », lequel est fort limité, au moyen de la prérogative royale de clémence ou à la suite de l'exercice très restreint du pouvoir d'autoriser une absence temporaire.

5 Devrait-on autoriser la mise en liberté d'un infracteur pour certain motifs humanitaires, s'il n'en résulte aucun risque indu pour le public?

6 Quels mécanismes devrait-on prévoir afin d'assurer que pareil pouvoir est exercé avec modération, mais d'une manière équitable?

---

[98] L'article 11.1 du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus* prévoit la « libération conditionnelle accordée à titre exceptionnel » pour le détenu qui n'entre pas dans les catégories inadmissibles, lorsque celui-ci est atteint d'une maladie mortelle ou que sa santé physique ou mentale risque d'être sérieusement compromise s'il reste incarcéré, ou si une ordonnance de déportation a été rendue contre lui. Cette procédure ne sert qu'en de rares occasions. Voir également l'*Étude du Solliciteur général sur la mise en liberté sous condition, supra*, note 4, p. 87.

Nous parlerons maintenant des fonctions de la mise en liberté sous condition qui ne sont aucunement prévues par la loi. il s'agit plutôt « d'effets secondaires non recherchés » de la mise en liberté sous condition conformément à la loi, comme on les a appelés dans l'*Étude du Solliciteur général sur la mise en liberté sous condition* (1981).

RÉDUCTION DE L'ÉCART ENTRE LES PEINES

Selon les constatations de l'*Étude du Solliciteur général sur la mise en liberté sous condition,* les libérés conditionnels sous responsabilité fédérale ont à purger en moyenne, pour, une infraction donnée, une peine beaucoup plus longue que les individus en liberté sous surveillance obligatoire (c'est-à-dire ceux qui se sont vu refuser la libération conditionnelle). Cela laisse supposer que la libération conditionnelle a un effet marqué pour ce qui est de niveler les écarts dans les durées d'incarcération résultant des différentes peines imposées. Dans l'étude en question, on parlait d'égalisation des peines, soit l'atténuation inconsciente et involontaire de d'écart existant entre les différentes peines prononcées pour la même infraction[99].

Certains observateurs ont de fait proposé que la libération conditionnelle soit officiellement reconnue comme moyen de réduire l'écart existant entre les peines, proposition que n'a appuyée aucune des commissions de libération conditionnelle du Canada. Toutefois, selon certaines personnes, obtenir que les juges d'une région donnée s'entendent sur la façon de déterminer la peine et s'y conforment serait beaucoup plus difficile que de créer et de surveiller une commission de libération conditionnelle unique, chargée d'atténuer l'écart entre les peines.

Bien sûr, les différents processus de sentences utilisés au Canada sont actuellement étudiés par la Commission canadienne sur la détermination de la peine, commission royale créée afin de conseiller le gouvernement dans le cadre du processus de Révision du droit pénal[100]. Si la Commission en venait à formuler des propositions destinées à assurer l'uniformité des peines infligées, tout examen du rôle qu'a la libération conditionnelle dans « l'égalisation des peines » deviendrait inutile.

7 Les organismes de libération devraient-ils être autorisés à tenir compte de la durée de la peine infligée à l'infracteur, par rapport à la gravité de l'infraction commise, lorsqu'ils décident d'octroyer ou de refuser la libération conditionnelle?

8 Inversement, les organismes de libération devraient-ils être autorisés à refuser de mettre un détenu en liberté s'il est par ailleurs admissible à la libération conditionnelle, et ce, simplement parce

---

[99] *Étude du Solliciteur général sur la mise en liberté sous condition, supra,* note 4, p. 46-51, en part p. 50.

[100] En 1984, le gouvernement du Canada a créé la Commission canadienne sur la détermination de la peine, qu'il a chargée d'étudier les questions touchant la détermination des peines au Canada et d'établir des lignes directrices à ce sujet.

qu'ils sont d'avis que la peine n'est pas assez longue par rapport à l'infraction commise?

RÉDUCTION DE LA PEINE ET DE LA POPULATION CARCÉRALE

Comme nous l'avons déjà mentionné, il s'agit là d'un des aspects les plus controversables de la mise en liberté sous condition, c'est-à-dire le fait qu'elle semble atténuer le châtiment inhérent à la peine. Ainsi, une peine de six ans durera habituellement quatre ans (si la réduction de peine est méritée au complet) ou deux ans (si la libération conditionnelle totale est accordée dès que le détenu y est admissible). Évidemment, il est bien reconnu dans la jurisprudence canadienne et par les juges que la condamnation à une peine de six ans est liée à l'application de mécanismes correctionnels comme la réduction de peine, l'absence temporaire, la libération conditionnelle et le transfèrement d'un type d'établissement à un autre. En ce sens, les infracteurs sont placés sous la responsabilité des autorités correctionnelles pour une période de six ans et celles-ci sont habilitées, compte tenu des nombreuses limites qu'impose la loi, à prendre des décisions relatives à l'endroit où la peine sera purgée et aux conditions dans lesquelles elle le sera.

Le public n'en continue pas moins d'avoir l'impression que ces mécanismes contribuent à édulcorer l'intention des juges. On estime que les détenus purgent de ce fait une peine inférieure à celle qu'ils auraient méritée ou qui aurait été juste, et que cette atténuation de la peine en diminue l'effet dissuasif, tant pour l'intéressé que pour d'éventuels infracteurs. D'autres croient qu'il s'agit là d'une « interférence ». Pour leur part toutefois, de nombreux juges canadiens préfèrent ne pas se prononcer sur la manière exacte dont la peine carcérale devrait être appliquée. Dans bien des cas, les juges croient qu'il convient de s'en remettre aux « experts » ou, s'il n'existe aucun véritable spécialiste qui puisse prévoir un acte violent ou évaluer les progrès d'un détenu, à ceux qui ont la possibilité d'observer les infracteurs de façon régulière.

Il n'est pas possible d'apprécier l'effet précis qu'ont la réduction de peine et la libération conditionnelle sur la densité et l'augmentation de la population carcérale. On suppose habituellement que, si les processus en question n'existaient pas, il y aurait une explosion de la population carcérale, tant au niveau provincial qu'au niveau fédéral, avec les coûts financiers et humains que cela comporte. Mais d'autres spécialistes soutiennent que la suppression de la réduction de peine et de la libération conditionnelle entraînerait en revanche une diminution de la durée moyenne des peines.

Dans de nombreux États américains, on fait actuellement face à un grave problème de surpeuplement des établissements pénitentiaires. Or, dans certains de ces États, on a eu recours à la mise en liberté sous condition afin de corriger la situation. Parmi les méthodes employées, mentionnons la réduction (au moyen d'une disposition législative ou de quelque autre mesure) de la durée minimale de la peine qu'un détenu doit purger avant d'être admissible à la mise en liberté ainsi que le recours à la prérogative royale de clémence.

9 Les organismes de libération devraient-ils être autorisés à tenir compte du surpeuplement des établissements lorsqu'ils doivent décider de l'octroi et du moment de la libération? Devrait-on avoir recours à la mise en liberté prématurée afin de remédier au problème du surpeuplement?

RÉCOMPENSE DU BON COMPORTEMENT EN MILIEU CARCÉRAL

Certains types de mises en liberté sous condition facilitent la gestion et la direction des établissements correctionnels, et ce, même si tel n'en est peut-être pas l'objectif premier. En effet, une absence temporaire peut être refusée au détenu qui ne s'est pas conformé aux règles de l'établissement; elle sert donc les intérêts de la direction puisque ceux qui ont un bon comportement peuvent en bénéficier. De même, par la réduction de peine on peut exercer un contrôle sur le comportement des détenus en milieu pénitentiaire en accordant une remise à ceux dont la conduite et la participation aux programmes sont acceptables.

Selon des sondages effectués auprès des administrateurs correctionnels, le personnel des établissements signale rarement que la réduction de peine constitue un moyen particulièrement efficace d'inciter les détenus à prendre part aux programmes carcéraux ou à adopter un bon comportement. Il dit plutôt qu'elle est « légèrement efficace » et qu'elle l'est moins que d'autres mesures disciplinaires telles que la perte de privilèges et l'isolement cellulaire[101]. Toutefois, les administrateurs correctionnels sont rarement d'avis qu'elle devrait être supprimée, surtout (semble-t-il) parce qu'ils craignent les effets qu'aurait pareille suppression sur l'augmentation de la population carcérale. Un système tel que celui qui a été proposé par la Commission de réforme du droit, soit la mise en liberté « présumée » aux deux tiers de la peine, sans le besoin d'une réduction de peine, pourrait satisfaire les administrateurs que le surpeuplement des prisons inquiète, mais qui ne sont pas convaincus de la valeur de la réduction de peine[102].

D'autres critiques ont été formulées à ce sujet. Selon un courant de pensée qui prévaut dans de nombreux pays européens, la réduction de peine est disfonctionnement, c'est-à-dire qu'elle fait de bons prisonniers et non de bons citoyens, et dissimule, dans une certaine mesure du moins, les problèmes de comportement que le système correctionnel devrait identifier et tenter de corriger. Selon cette théorie, il est préférable que la violence « éclate » dans l'établissement, où elle peut être maîtrisée et même traitée, que dans la collectivité, où le public risque d'être en danger.

---

[101] Voir S. Wormith, *Earned Remission in Canada : An Analysis of Historical Trends and a Survey of Management Opinions* (Rapport pour spécialistes n° 1986-35), Ottawa, Solliciteur général Canada, Direction des programmes, Division de la recherche, 1986; et R.R. Ross et T. Barker, *Incentives and Disincentives : A Review of Prison Remission Systems* (Rapport pour spécialistes n° 1986-33), Ottawa, Solliciteur général Canada, Direction des programmes, Division de la recherche, 1986.

[102] Commission de réforme du droit du Canada, *Emprisonnement, libération,* (Document de travail n° 11), Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Service Canada, 1975, p. 35.

Par ailleurs, la réduction de peine accroît démesurément les difficultés que suscite le calcul de la peine et entraîne, peut-être plus que tout autre facteur, des inexactitudes et des injustices par rapport à la durée de la peine purgée[103]. Et ne serait-ce que pour cette raison, de nombreux criminalistes verraient d'un bon œil son abolition.

Les autorités correctionnelles et le public considèrent que la réduction de peine est, dans une certaine mesure du moins, « automatique », c'est-à-dire qu'elle est méritée au complet ou presque au complet par la plupart des détenus. Or, comme il en a déjà été fait mention, la chose tend à miner la confiance du public dans le système de justice, puisque les détenus sont « automatiquement » mis en liberté avant l'expiration de leur peine, et ce, indépendamment de ce qu'ils ont fait en prison ou de ce qu'ils pourraient faire après leur mise en liberté.

Par suite des critiques formulées à cet égard, le Parlement a récemment approuvé des modifications à la loi visant à empêcher la mise en liberté, avant l'expiration de la peine, des détenus sous responsabilité fédérale jugés dangereux, qu'ils aient ou non mérité une réduction de peine. Il incombera alors à la Commission nationale des libérations conditionnelles de décider si un détenu doit être jugé dangereux. Quant aux détenus sous responsabilité provinciale, ils seront encore mis en liberté sous condition à l'expiration de leur peine ou avant, s'ils ont mérité une réduction de peine pour leur bon comportement.

10 La réduction de peine devrait-elle être une méthode de mise en liberté fondée uniquement sur le comportement de l'infracteur en milieu carcéral? Des exceptions devraient-elles être faites dans le cas des infracteurs jugés dangereux, comme le prévoit la nouvelle loi fédérale? Ou encore, la réduction de peine devrait-elle être abolie en tant que programme donnant lieu à une mise en liberté prématurée?

RÉCONCILIATION

La réconciliation (par exemple, un dédommagement versé à la victime par l'infracteur) figure rarement dans les systèmes actuels de mise en liberté au Canada. Les commissions de libération conditionnelle exigent parfois le dédommagement comme condition de la libération conditionnelle (habituellement dans le cas d'un vol important), mais elles hésitent à l'imposer, tant parce qu'il est difficile de faire respecter pareille condition que parce que la légalité d'une ordonnance de ce genre est douteuse si elle n'est pas rendue par le juge. De fait, certaines commissions n'envisagent la réparation que si elle est prévue par une ordonnance judiciaire[104].

---

[103] Pour plus de détails sur les problèmes inhérents au calcul des peines, voir le Document de travail de la Révision du droit correctionnel, *Calcul de la peine.*

[104] Pour de plus amples informations sur l'utilisation possible de l'indemnisation des victimes en rapport avec la libération conditionnelle, voir le document de travail *La victime et le système correctionnel.* La Commission des libérations conditionnelles de la C.-B. a adopté certaines politiques touchant à l'indemnisation des victimes comme condition de libération conditionnelle.

Les considérations concernant les victimes d'infractions seront examinées à fond dans un autre document de travail préparé dans le cadre de la Révision du droit correctionnel.

11 Les commissions de libération conditionnelle devraient-elles être autorisées à ordonner à l'infracteur de participer à la prestation de services communautaires ou de dédommager la victime comme condition de sa libération conditionnelle, en l'absence d'une ordonnance judiciaire à cet effet?

PARTIE III: QUESTIONS CLÉS RELATIVES À LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION

Dans cette section, nous examinerons les principales questions que soulèvent les programmes de mise en liberté sous condition. Il importe de souligner que nous nous en tiendrons aux principales questions seulement; en effet, un examen exhaustif de toutes les questions qui se posent dans le cadre de la révision des dispositions législatives en matière de mise en liberté sous condition est matériellement impossible, tant pour le lecteur que pour nous.

OBJECTIFS DE LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION

Comme nous l'avons laissé entendre dans la section précédente, les objectifs qui peuvent légitimement être visés dans un système de mise en liberté sous condition sont encore sujets à controverse. Les critères énoncés dans la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* au sujet de la libération conditionnelle totale et de la libération conditionnelle de jour sont discutables, en ce sens qu'ils sont vagues et apparemment désuets et qu'ils n'aident pas vraiment les organismes de libération conditionnelle. Par ailleurs, les politiques administratives existantes ne nous sont pas tellement plus utiles. Il existe en outre parmi les membres du public une inquiétude relativement aux fonctions que semblent remplir certaines formes de mise en liberté sous condition, tandis que d'autres, par exemple la réduction méritée de peine et la libération sous surveillance obligatoire, font l'objet d'une vive controverse à cause du but qu'elles visent.

Il faudra examiner, dans le cadre de la Révision du droit correctionnel, les objectifs et fonctions des diverses formes de mise en liberté, considérées isolément et dans leur ensemble. Comme nous l'avons mentionné sous la rubrique de la réintégration, certaines personnes appuieraient un système dans lequel toute période d'incarcération prolongée serait suivie d'une période provisoire de surveillance du détenu dans la collectivité, après sa libération, et ce, dans tous les cas (soit à l'expiration de la peine ou à la suite d'une décision discrétionnaire). Toutefois, quelques-unes de ces mêmes personnes ne verraient pas d'un bon œil la mise en liberté discrétionnaire; en effet, elles croient peut-être qu'il est trop difficile d'apprécier le risque ou que le juge a déjà tenu compte de cet élément lorsqu'il a prononcé la sentence. D'autres peuvent penser que, même si l'appréciation du risque ne constitue pas un critère valable, il peut être légitime de permettre dans certains cas une absence temporaire ou même, exceptionnellement, d'accorder une mise en liberté totale pour des raisons d'ordre humanitaire. Or, il importe d'examiner toutes ces questions globalement et en détail.

VISIBILITÉ ET OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

À la question précédente vient s'ajouter celle de la transparence du système de mise en liberté sous condition. Les infracteurs, le personnel correctionnel ainsi que les membres du barreau et du grand public se sont souvent plaints de l'obscurité des principes directeurs de la mise en liberté et soutiennent que les organismes de libération devraient être tenus de préciser en toutes lettres les critères sur lesquels ils se fondent pour prendre une décision concernant la mise en liberté ou la révocation.

La chose est jugée souhaitable d'abord parce que — et c'est important depuis l'adoption de la *Charte des droits* — les citoyens ont le droit de connaître les motifs des décisions prises par des organismes gouvernementaux et qui les concernent. De plus, la visibilité est essentielle lorsqu'il s'agit pour les organismes de libération de rendre des comptes au Parlement ou aux contribuables, et notamment d'effectuer une auto-évaluation systématique, ou encore lorsqu'une décision est portée en appel ou qu'il faut expliquer clairement au détenu pourquoi il n'a pas été mis en liberté conditionnelle alors que son compagnon de cellule l'a été.

L'obligation de rendre compte a également été liée à des questions relatives à la composition et à la structure des organismes de mise en liberté ainsi qu'au type de personnes qui devraient en être membres. Il a été suggéré que des membres venant de secteurs comme la criminologie, le droit et l'application de la loi puissent rendre de meilleures décisions que des personnes n'ayant ni connaissance préalable ni expérience du milieu correctionnel et des domaines connexes. D'aucuns soutiennent par contre que les membres des organismes de libération devraient venir de la collectivité — encore qu'il soit passablement difficile de déterminer avec précision qui représente la ou les collectivités auxquelles s'adresse le système de justice pénale.

De même, il faut constamment veiller à garantir les décisions relatives à la mise en liberté contre toute intervention, quelle qu'elle soit, tout en assurant leur conformité aux principes directeurs. Un organisme de libération bien constitué devrait être à l'abri des interventions mal venues, mais non isolé du contrôle du gouvernement en matière de politique sociale et d'autres grandes priorités de l'État.

La visibilité est importante pour le gestionnaire correctionnel puisque, sans elle, chacun des divers acteurs du système, que ce soit le personnel chargé de la préparation des cas, les préposés aux enquêtes communautaires, les commissaires, les détenus, les victimes ou les juges, se fonde sur un ensemble vague et peut-être distinct de présomptions. Or, la chose est pour le moins susceptible d'entraîner de mauvaises relations de travail et peut même susciter l'inquiétude parmi les membres du public, occasionner des retards, provoquer le mécontentement des employés et aboutir à la prise de décisions erronées.

Il est donc important d'assurer un système de libération qui soit clair. Diverses suggestions ont été faites à ce sujet; mentionnons notamment la tenue d'audiences

publiques, une meilleure communication des renseignements relatifs au cas avant l'audience, la formulation de présomptions, d'objectifs et de principes clairs et l'adoption de lignes de conduite ou de principes directeurs très précis concernant la prise de décision.

RAPPORT ENTRE LA DÉTERMINATION DE LA PEINE ET LA MISE EN LIBERTÉ

Cette question est également en partie liée à la question de la visibilité. Nous avons déjà fait mention de la confusion et de l'inquiétude du public au sujet des répercussions qu'a la mise en liberté sur la peine infligée par le tribunal. Cette situation est, dans une certaine mesure, inévitable dans un système fort complexe où le pouvoir discrétionnaire est partagé. Toutefois, dans la mesure où cette conception mine la crédibilité du système aux yeux du public, elle mérite notre attention. Les processus de détermination de la peine et de mise en liberté devraient être, en réalité et en apparence, aussi en harmonie que possible ou du moins non contradictoires.

Dans la pratique, le partage des responsabilités entre le législateur, le juge, les autorités carcérales et les organismes de libération quant à la détermination de la période réelle d'incarcération peut poser des problèmes. Les organismes de libération se plaignent fréquemment que, dans bien des cas, le véritable but visé par le juge n'est pas clair. Ainsi, en condamnant un infracteur à une peine de six ans, le juge prévoit-il que ce dernier sera en prison pendant au moins un an (avant l'octroi d'une libération conditionnelle de jour), deux ans (avant l'octroi d'une libération conditionnelle totale), quatre ans (et qu'il sera alors mis en liberté au moyen de la réduction de peine), ou n'a-t-il pas d'idée précise sur la période qui conviendrait aux fins de l'intérêt public? Les organismes de libération sont autorisés à mettre l'infracteur en liberté à ces différentes époques, mais ils se demandent souvent si la durée de la peine infligée par le juge est une indication que l'infracteur ne devrait être mis en liberté que beaucoup plus tard.

Dans le système actuel, le « véritable » sens de la peine infligée n'est pas clair, car il est impossible de savoir, au moment de la sentence, combien de temps le détenu sera incarcéré. Dans le système provincial, le prisonnier condamné à deux ans moins un jour pourrait être mis en liberté sur-le-champ si des absences temporaires étaient autorisées l'une à la suite de l'autre. La libération conditionnelle et la réduction de peine peuvent toutes deux influer sur la durée de l'incarcération, mais on ignore quels détenus en bénéficieront et de quelle manière; ainsi, dans le système fédéral, seul un détenu sur trois se verra accorder une libération conditionnelle totale, et ce, après avoir purgé en moyenne plus de 40 % de sa peine et non dès qu'il y est admissible[105].

À l'heure actuelle, le juge doit condamner un infracteur à au moins deux ans de prison s'il veut s'assurer que ce dernier est incarcéré pendant au moins six mois; d'autre part, il faut condamner l'infracteur à trois ans de pénitencier pour qu'il y demeure un an. Il peut s'agir là d'une situation embarrassante, en particulier lorsque le juge cherche simplement à punir l'infracteur et ne croit pas qu'il soit nécessaire d'assurer sa réadaptation ou de le

[105] *Supra*, note 4, p. 49-50.

neutraliser comme individu dangereux. Ainsi, lorsque le juge croit qu'un individu déclaré coupable de vol ne présente aucun danger réel, mais devrait être condamné à 60 jours de prison à titre de punition, il ne peut absolument garantir que l'intéressé restera incarcéré exactement 60 jours, puisque la réduction de peine ou la libération conditionnelle pourraient entrer en ligne de compte.

La période minimale qu'un infracteur doit passer en prison avant d'être admissible à la mise en liberté est établie par la loi à une fraction de la peine infligée. Or, cette fraction étant la même dans chaque cas et ne tenant aucunement compte des caractéristiques individuelles de l'infracteur ou de l'infraction[106], il serait peut-être bon d'envisager un système plus flexible.

Par exemple, on pourrait conférer au juge un pouvoir discrétionnaire en lui permettant de fixer ou non une période minimale d'incarcération jusqu'à concurrence du tiers (ou de quelque autre fraction) de la peine. Dans l'État de New York où ce système est prévu par la nouvelle loi pénale de 1967, on a constaté que les juges stipulent rarement quelle doit être la durée minimale de l'incarcération et laissent plutôt les autorités correctionnelles prendre une décision à cet égard[107]. Cette observation tend à renforcer l'opinion exprimée par de nombreux criminologues, soit que les juges n'aiment pas effectuer le genre d'évaluations requises pour décider de la vraie durée de l'incarcération.

De son côté, la Commission de réforme du droit du Canada a proposé un modèle selon lequel les juges devraient être tenus de stipuler pendant combien de temps l'infracteur doit resté incarcéré à des fins de réprobation (punition ou dissuasion) et combien de temps (le cas échéant) il doit être incarcéré à des fins de neutralisation à cause de la menace qu'il constitue. Quant à la portion réprobation, la mise en liberté serait « présumée » dès que les deux tiers de la peine sont purgés, afin de faciliter la difficile transition de la prison à la collectivité; seul un tribunal pourrait ordonner la mise en liberté avant cette époque. En ce qui concerne la portion de la peine visant à la neutralisation, la mise en liberté pourrait être accordée dès que les autorités correctionnelles sont convaincues qu'il n'y a pas menace à la vie et à la sécurité d'autres personnes[108].

En fait, on a proposé de nombreux modèles destinés à assurer, en réalité mais aussi en apparence, une meilleure cohésion entre les processus de sentence et de libération. Le modèle peut-être le plus simple et le plus évident est que, lorsqu'un organisme autre que le tribunal met un détenu en liberté, il devrait énoncer les motifs de sa décision et faire connaître en gros les renseignements sur lesquels celle-ci est fondée. Le processus de libération deviendrait ainsi plus transparent.

---

[106] Bien que la plupart des détenus n'ont à purger qu'un tiers de leur peine avant d'être admissibles à la libération conditionnelle totale, cette période est plus longue pour certaines infractions, comme il est précisé dans le *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus,* DORS/78 - 428 dans sa forme modifiée.

[107] Voir par exemple J.E. Nuffield, *The Allocation of Sentencing Power in New York State,* 1964-1970, thèse de doctorat non publiée, School of Criminal Justice, State University of New York, Albany (New York), 1978, p. 186-188.

[108] *Supra,* note 16.

DIFFÉRENCES ENTRE LES DIVERS SYSTÈMES

L'*annexe B* décrit de quelle manière se répartissent les pouvoirs des gouvernements fédéraux, provinciaux et territoriaux dans les divers systèmes de mise en liberté sous condition du Canada. Il s'agit là d'une question extrêmement complexe.

Sur le plan juridique, il ressort de ce partage certaines différences marquées entre les droits et pouvoirs des divers gouvernements et, par conséquent, entre les détenus qui purgent une longue peine (deux ans et plus) et ceux qui purgent une courte peine (de moins de deux ans). Ces différences peuvent en soi poser un problème puisqu'elles seraient peut-être jugées invalides si elles étaient contestées en justice en vertu des dispositions de la *Charte des droits et libertés* relatives à l'égalité, mais il se peut également que, compte tenu des différents types d'infracteurs incarcérés dans les deux systèmes, les tribunaux concluent que certaines différences entre les deux sont justifiables.

Les différences les plus importantes sont les suivantes :

- Tous les détenus sous responsabilité fédérale qui n'y renoncent pas se voient accorder une audience devant les commissaires appelés à décider de l'octroi de la libération conditionnelle, alors que récemment encore, dans les sept provinces et les territoires où il n'existe pas d'organisme local de libération, aucune audience n'était accordée à l'infracteur. Dernièrement toutefois, la Commission nationale des libérations conditionnelles a décidé d'entendre les affaires relevant de ces provinces.

- Une absence temporaire ne peut être autorisée, dans le cas des détenus sous responsabilité fédérale, que s'ils ont purgé (habituellement) le sixième de leur peine et qu'ils ont été incarcérés pendant au moins six mois. Les détenus des provinces, pour leur part, sont admissibles dès que la peine a été prononcée.

- Les infracteurs au niveau fédéral ne peuvent passer, chaque mois, plus de 72 heures en dehors de l'établissement, en vertu d'absences temporaires; or, dans le cas des détenus sous responsabilité provinciale, une absence temporaire est limitée à 15 jours, mais dans la plupart des provinces, les absences temporaires seront autorisées l'une à la suite de l'autre, dans le cas de certains détenus du moins, de sorte qu'à toutes fins utiles ceux-ci jouissent d'une libération totale.

- À moins qu'ils n'y renoncent, les détenus sous responsabilité fédérale deviennent automatiquement candidats à la libération conditionnelle dès qu'ils ont purgé le tiers de leur peine (normalement); dans les sept provinces et les territoires où il n'existe aucun organisme local de

libération, le détenu qui veut faire examiner son cas doit se porter candidat à la libération conditionnelle.

- Au palier provincial, les infracteurs qui sont mis en liberté par suite d'une réduction de peine sont libres de toute autre obligation relativement à leur peine, alors que les infracteurs sous responsabilité fédérale qui sont dans la même situation font l'objet d'une surveillance et peuvent même être réincarcérés pour une période équivalente au nombre de jours pour lesquels ils ont mérité une réduction de peine.

Certains de ces aspects suscitent le mécontentement des autorités provinciales et territoriales. Par exemple, la limite de 15 jours qui s'applique aux absences temporaires, au niveau provincial, est établie dans une loi fédérale, soit la *Loi sur les prisons et les maisons de correction;* or, de nombreuses provinces souhaitent l'abrogation de cette disposition pour ne pas être obligées de délivrer constamment des laissez-passer d'une durée de 15 jours. En outre, certaines provinces se sont déjà plaintes des retards dans l'octroi, par la Commission nationale des libérations conditionnelles, d'une libération conditionnelle aux détenus sous responsabilité provinciale, mais il se peut que ce problème ait été en bonne partie ou entièrement réglé par de récentes mesures administratives; le fait que, récemment encore, aucune audience n'ait été prévue dans le cas des détenus des provinces est toutefois jugé inadmissible tant par les autorités fédérales que par les autorités provinciales. Par ailleurs, certaines provinces se sont opposées à ce que le gouvernement fédéral assure la surveillance des infracteurs mis en liberté à la suite d'une réduction de peine, alléguant que cela les oblige à faire la même chose.

Évidemment, le partage des responsabilités relatives à la mise en liberté est à l'origine de ces difficultés. Comme le partage général de la compétence en matière correctionnelle, cette situation dure depuis longtemps et, compte tenu de ce long passé et de la divergence d'opinions quant à la meilleure solution de rechange, il se peut qu'aucun changement ne se produise dans un avenir immédiat. Le groupe de travail Nielsen sur le Système de justice a recommandé que le pouvoir de mettre un détenu en liberté tout comme la gestion du secteur correctionnel dans son ensemble soient un jour confiés aux provinces[109]. Mais si cette solution n'est pas appuyée par les provinces, il est peu probable qu'on s'y arrête bien que, de l'avis du groupe de travail, il n'est pas nécessaire que toutes les provinces optent pour pareil transfert de pouvoir.

RÉCIDIVE AVEC VIOLENCE CHEZ LES DÉTENUS MIS EN LIBERTÉ

Voilà indubitablement la principale préoccupation du public. Selon les constatations d'un sondage effectué en 1982, les Canadiens croient que plus de la moitié des détenus mis en liberté commettent une infraction avec violence peu après leur libération; or, en fait, le

[109] Rapport du groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, *Meilleure exécution des programmes : système judiciaire,* Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 18 et 335.

nombre de récidives est faible. Toutefois, le public verrait d'un meilleur œil la mise en liberté sous condition si ce n'était de l'idée qu'il se fait des détenus libérés, soit qu'ils sont dans l'ensemble violents[110]. L'inquiétude que suscite à cet égard la mise en liberté sous condition, parmi les membres du public, vient se joindre à l'inquiétude qu'ils manifestent à l'égard de la durée de la peine infligée par suite d'une infraction avec violence.

Même s'il était possible de prévoir une récidive avec exactitude, des critiques seraient néanmoins formulées relativement à la mise en liberté d'infracteurs violents au moyen d'une réduction de peine. Depuis quelques années, le public croit que la perpétration d'infractions avec violence est attribuable d'abord à la libération sous surveillance obligatoire, puis à la réduction méritée de peine. Or, les services correctionnels ont soutenu (sans grand succès, toutefois, et particulièrement au niveau fédéral où un nombre plus élevé de détenus sont des individus irréductibles ou ayant commis des infractions graves) que la suppression de la réduction de peine ne ferait que retarder le problème. Aux yeux du public cependant, la loi permet automatiquement de mettre en liberté un détenu jugé dangereux, du simple fait que son comportement en milieu carcéral est acceptable. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le gouvernement fédéral a récemment modifié la loi, comme nous l'avons déjà mentionné, de façon à permettre la détention, jusqu'à l'expiration de la peine, des détenus sous responsabilité fédérale jugés dangereux.

Reste à savoir si ces modifications suffiront à rassurer le public. Selon certains observateurs, tous ceux qui sont reconnus coupables de certains types d'infractions (principalement les infractions avec violence) devraient, de par la loi, être inadmissibles à une mise en liberté sous condition, quelle qu'elle soit. Mais d'autres soutiennent qu'une condamnation ne constitue pas une bonne indication du risque éventuel que présente l'infracteur et qu'une solution aussi machinale entraînerait, de fait, un traitement arbitraire et injuste.

COÛTS ET UTILISATION DE L'INCARCÉRATION

Comme de nombreux autres l'avaient déjà fait, *le groupe de travail Nielsen* a conclu que le Canada a trop recours à l'emprisonnement à titre de sanction pénale, de sorte que les Canadiens paient un prix très élevé pour les services correctionnels[111]. Ainsi, au Canada, le taux d'incarcération est la moitié de celui des États-Unis, mais notre taux d'infractions avec violence est de cinq fois inférieur. Or, à l'heure actuelle, en plusieurs endroits les autorités correctionnelles canadiennes font face à un problème de surpeuplement, et ce, plus que jamais auparavant. Les contraintes financières ont entraîné un ralentissement ou une interruption des travaux de construction dans de nombreux secteurs; on peut donc s'attendre à ce que, s'il n'y a pas de solutions innovatrices, le problème continue à exister ou à s'aggraver pendant un certain temps.

---

[110] T. Doob et J. Roberts, *Crime : Some Views of the Canadian Public,* Ottawa, ministère de la Justice, 1982.

[111] *Supra,* note 23, p. 292.

Les infracteurs qui présentent de toute évidence un danger sont traités de la manière la plus stricte, mais de nombreux administrateurs correctionnels croient maintenant que les non-violents devraient, dans la mesure du possible et si leur comportement le permet, être traités dans la collectivité.

Sur le plan de la liberté sous condition, cela a mené de nombreux états américains, par exemple, à faire un effort concerté pour identifier les infracteurs non violents dès le début de leur peine et pour préparer leur mise en liberté de façon à satisfaire aux exigences de la sentence et aux autres considérations pertinentes, tout en permettant, le plus tôt possible, leur réintégration sociale[112]; à cet égard, on a parfois recours à quelque autre programme tel que le dédommagement. Au Canada, cet effort est pour le moins précaire, probablement parce que le problème du surpeuplement n'est pas encore critique. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral étudie des solutions possibles, mais il reste encore à déterminer quel sera le rôle des organismes de libération dans ce domaine.

GARANTIES DE PROCÉDURE EN LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Les infracteurs et d'autres personnes ont signalé un certain nombre de présumées lacunes dans les garanties offertes par la loi et les pratiques qui régissent les décisions et les modalités d'application relatives à la mise en liberté sous condition. Mentionnons notamment :

- le fait que jusqu'à ce jour, dans les sept provinces et territoires dont la Commission nationale des libérations conditionnelles est chargée, aucune audience n'était tenue afin de déterminer si une libération conditionnelle devait être accordée aux détenus sous responsabilité provinciale;

- les autres différences, dont nous avons déjà fait mention, entre les infracteurs fédéraux et provinciaux relativement à certains droits et à certains programmes de mise en liberté sous condition;

- comme nous l'avons mentionné, l'absence de critères précis lorsqu'il s'agit de décider de la mise en liberté sous condition;

- la nécessité de communiquer par écrit, avant l'audience, les renseignements dont dispose l'organisme de libération au sujet du détenu;

- la tenue d'audiences publiques auxquelles pourraient assister les victimes

---

[112] Voir *supra*, note 6, ainsi que D.E. Brookhart, J.B. Ruork, D.F. Scoven, "A Strategy for the Prediction of Work Release Success," Chap. 35, et R.M. Carter *et al, supra*, note 6, p. 335-341; D.M. Gottfredson, C.A. Cosgrove, A.T. Wilkins, J. Wallerstein, et C. Rauh, *Classification for Parole Decision Policy* (Washington DC, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, 1978); R.C. Nicholson, "Use of Prediction on Caseload Management," (Décembre 1968), 32(4) Federal Probation 54; et California Department of Corrections, *Validity of the Base Expectancy Scale, BE 61A*, Sacramento (Calif.), CDC, Research Service Unit, 1974.

ou la famille de celles-ci, lorsqu'une décision doit être prise au sujet de la libération conditionnelle;

- l'obligation pour le tribunal de transmettre à l'organisme de libération tout renseignement pertinent au sujet de l'affaire, et notamment les motifs de la sentence prononcée par le juge, la déclaration de la victime (le cas échéant) et les exposés de la défense, de la Couronne et de la victime;

- le manque de procédure officielle lorsqu'il s'agit de prendre certaines décisions relatives aux absences temporaires;

- la nécessité d'instituer des mécanismes élargis de contrôle ou d'appel à la suite des décisions relatives à la mise en liberté;

- les retards (non liés aux procédures et garanties nécessaires) lorsqu'il s'agit de fixer la date de l'audience de révocation, dans le cas d'un infracteur dont la mise en liberté sous condition a été suspendue;

- les questions relatives aux motifs de révocation d'une mise en liberté;

- la recommandation voulant que les audiences prennent un caractère plus contradictoire (ou, si c'est déjà le cas, qu'elles perdent ce caractère).

On s'attend à ce que, compte tenu de la *Charte des droits,* des changements soient effectués dans certains domaines, souvent à cause du manque de ressources tant au palier fédéral qu'au palier provincial. Le secteur correctionnel décidera donc peut-être de ne rien faire et de laisser plutôt les tribunaux statuer en temps et lieu sur la question. Ou alors, il pourrait prendre l'initiative, comme l'a fait la Commission nationale des libérations conditionnelles lorsqu'elle a décidé de tenir des audiences dans le cas des détenus sous responsabilité provinciale, et élaborer lui-même des principes directeurs afin de se conformer aux dispositions de la *Charte* au lieu d'attendre une décision judiciaire qui risque de prendre une forme moins souhaitable.

RÉDUCTION DE PEINE ET LIBÉRATION SOUS SURVEILLANCE OBLIGATOIRE

Finalement, l'un des aspects le plus sujet à controverse aux yeux du grand public est l'existence de la réduction méritée de peine et de la libération sous surveillance obligatoire. Bien sûr, en ce qui concerne cette dernière, l'inquiétude du public est plus ou moins fondée : de nombreuses personnes croient à tort que l'introduction de la libération sous surveillance obligatoire, en 1970, a rendu le système fédéral moins rigoureux. Or, en réalité, un meilleur contrôle est exercé sur les détenus puisque ceux qui sont mis en liberté au moyen d'une réduction de peine sont assujettis à une surveillance et leur liberté peut faire l'objet d'une révocation en cas de violation des conditions alors que, jusque-là, ils étaient mis en liberté sans condition dès qu'ils avaient à leur actif un nombre suffisant

de jours de réduction de peine.

Nous ne reprendrons pas ici en détail les divers aspects du débat sur la réduction de peine et la libération sous surveillance obligatoire. Toutefois, la question de la réduction méritée de peine elle-même est encore loin d'être réglée; en effet, aux yeux de certains membres du public, il est inadmissible qu'un détenu puisse, indépendamment de ses caractéristiques personnelles et du risque qu'il présente, être mis en liberté avant la fin de sa peine si son comportement dans l'établissement est acceptable. De toute évidence, cette inquiétude est encore plus grande dans le cas des détenus sous responsabilité fédérale qui, dans l'ensemble, posent plus de problèmes que les autres; en effet, le public considérerait peut-être la réduction de peine avec plus d'indulgence lorsqu'un détenu de compétence provinciale est en cause. À coup sûr, la question se pose encore, même si le gouvernement fédéral a récemment adopté certaines dispositions législatives permettant le maintien en détention des détenus sous responsabilité fédérale qui, juge-t-on, constituent une menace grave pour la société.

Nous avons ci-dessus parlé d'un certain nombre de solutions possibles en rapport avec la réduction de peine et la libération sous surveillance obligatoire. Mentionnons notamment l'abolition des deux pratiques, l'élimination de la première mais la création d'une mise en liberté « présumée » ou d'une période distincte de surveillance post-carcérale destinée à assurer la transition entre l'établissement et la collectivité et, enfin, l'abolition de la liberté sous surveillance obligatoire seulement, mais non de la réduction de peine. De nombreuses autres variantes sont par ailleurs possibles.

12 Nous avons présenté au lecteur dans cette partie du document de travail une vaste gamme de questions relatives à la mise en liberté sous condition. Lesquelles, à son avis, posent un problème et quelles solutions envisagerait-il ou quelles sont les autres questions pertinentes?

ANNEXE A

Liste des documents de travail proposés aux fins de la Révision du droit correctionnel

La philosophie correctionnelle

Cadre pour la révision du droit correctionnel

La mise en liberté sous condition

Les autorités correctionnels et les droits des détenus

Pouvoirs et rôle du personnel

La victime et le système correctionnel

Les détenus autochtones

Les détenus déséquilibrés

Calcul de la peine

La relation entre les compétences fédérale et provinciales en matière correctionnelle

Le transfèrement international de délinquants

ANNEXE B

PARTAGE DES POUVOIRS ENTRE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE, LES PROVINCES ET LES TERRITOIRES DANS LE SECTEUR DES SERVICES CORRECTIONNELS

La *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que le gouvernement fédéral est responsable de l'administration des « pénitenciers » et les gouvernements provinciaux, des « prisons ». Le *Code criminel* prévoit que les personnes condamnées à des peines d'incarcération de deux ans et plus doivent être condamnées à l'emprisonnement dans un pénitencier, et celles condamnées à moins de deux ans doivent normalement être condamnées à l'emprisonnement dans une prison. En vertu de leur compétence constitutionnelle en matière d'administration de la justice, les provinces appliquent aussi toutes les peines en milieu communautaire — les ordonnances de probation, par exemple.

On s'entend généralement que le pouvoir pour la libération conditionnelle des détenus découle de la responsabilité fédérale pour le droit criminel. La *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* crée la Commission nationale des libérations conditionnelles, organisme de décision fédéral, et habilite les provinces à créer leur propre commission avec compétence à l'égard des détenus incarcérés dans les établissements de la province, à l'exception de ceux qui purgent une très longue peine. Trois provinces (l'Ontario, la Colombie-Britannique et le Québec) ont choisi cette voie. Dans les sept autres provinces et dans les territoires, l'organisme compétent en la matière est la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Les trois provinces dotées d'une commission disposent également de services de surveillance grâce auxquels elles peuvent suivre et aider les infracteurs après leur mise en liberté. Au niveau fédéral et dans les provinces et territoires restants, c'est l'administration fédérale qui assure la surveillance des libérés conditionnels sous juridiction provinciale, territoriale ou fédérale. En vertu d'ententes de service, toutefois, une administration peut, par contrat, céder à une autre la surveillance de certains infracteurs bénéficiant d'une libération conditionnelle.

Le *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus* fixe, pour les infracteurs relevant des deux niveaux de compétence en matière de libération conditionnelle, les délais d'admissibilité à une libération. Il oblige de plus les organismes compétents à donner à un détenu les motifs d'une décision. Le *Règlement* fixe également le nombre minimum de votes requis pour les diverses décisions de libération conditionnelle.

La réduction de peine grâce à laquelle un détenu peut être mis en liberté avant d'avoir fini de purger sa peine est définie dans deux textes législatifs fédéraux, soit la *Loi sur les pénitenciers* et la *Loi sur les prisons et les maisons de correction.* L'une et l'autre lois portent qu'un détenu « peut bénéficier de quinze jours de réduction de peine pour chaque

mois, et d'un nombre de jours calculé au prorata pour chaque partie de mois, passés à s'adonner assidûment » au programme du pénitencier. Chaque palier de gouvernement administre la réduction de peine dans ses propres établissements, en fonction des règles établies par chaque juridiction.

Dans les régimes provinciaux, l'infracteur qui est mis en liberté par suite d'une réduction de peine n'est soumis à aucune surveillance de la part des autorités correctionnelles, et sa peine est réputée être purgée. Dans le régime fédéral, le détenu qui est mis en liberté par suite d'une réduction de peine est soumis à une surveillance, et il peut être réincarcéré pour avoir manqué aux conditions de sa libération conditionnelle ou si on le soupçonne d'avoir été mêlé à des activités criminelles. De plus, les autorités fédérales peuvent refuser à un détenu d'être mis en liberté par suite d'une réduction de peine, même s'il a accumulé les crédits voulus, lorsque la Commission nationale des libérations conditionnelles est d'avis qu'il présente une « grave menace » pour la société.

Les absences temporaires sont créées, pour les prisonniers provinciaux, par la loi fédérale sur les prisons et les maisons de correction, et pour les détenus sous responsabilité fédérale, par la *Loi sur les pénitenciers* et la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*. Dans le régime fédéral, les absences temporaires sans escorte ne sont autorisées que si le détenu a été incarcéré pendant au moins six mois; les régimes provinciaux ne comportent aucune restriction de cette nature. La loi limite les absences temporaires à 15 jours mais, dans les faits, certaines provinces autorisent des absences temporaires « cumulatives » s'étendant sur plus de 15 jours.

ANNEXE C

ÉNONCÉ D'OBJET ET DE PRINCIPES POUR LE SYSTEME CORRECTIONNEL

Le système correctionnel a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société par les moyens suivants :

a) l'application de la peine imposée par le tribunal, compte tenu des motifs de la sentence et de tout élément pertinent produit au cours du procès ou lors de la détermination de la peine, ainsi que la communication de renseignements clairs aux juges sur les mesures prises et les ressources disponibles en matière correctionnelle;

b) la nécessité d'assurer le degré de détention et de contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur;

c) l'encouragement des détenus à adopter des modèles de comportement acceptables et à participer à des expériences d'éducation, de formation, de développement social et de travail destinées à les aider à devenir des citoyens respectueux de la loi;

d) l'encouragement des détenus à se préparer à une éventuelle mise en liberté et à une réintégration sociale réussie, en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels;

e) la nécessité d'assurer aux détenus un environnement sûr et sain, qui favorise leur réforme personnelle, et en aidant les infracteurs au sein de la collectivité à obtenir ou à se procurer les services de première nécessité disponibles à tous les membres de la société.

Cet objet doit se réaliser selon les principes suivants :

1 Les individus qui sont sous le coup d'une sentence conservent tous les droits et privilèges des membres de la société, à l'exception de ceux qui leur sont retirés ou limités du fait même de l'incarcération. Ces droits et privilèges, de même que toute restriction qui les affecte, doivent être exposés clairement et simplement dans la loi.

2 La peine se limite à la perte de liberté, à la restriction des déplacements ou à toute autre mesure légale prescrite par le tribunal. Aucune peine supplémentaire ne doit être imposée par les autorités carcérales à l'égard de l'infraction commise par un individu.

3 Toute peine ou perte de liberté résultant d'une violation, par l'infracteur, des règles de l'établissement ou des conditions de surveillance doit être imposée conformément à la loi.

4 Dans l'application de la peine, les mesures les moins restrictives doivent être prises de manière à répondre aux exigences de la loi, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer la protection du public, ainsi que la sécurité et l'ordre dans l'établissement.

5 Les décisions discrétionnaires qui touchent l'exécution de la peine doivent être prises ouvertement et soumises à des mécanismes de surveillance appropriés.

6 Tous les individus soumis à la surveillance ou au contrôle correctionnels doivent avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant des mécanismes de griefs et un droit de recours.

7 La participation des citoyens au système correctionnel et à la détermination des intérêts de la collectivité en matière correctionnelle fait intégralement partie du maintien et de la restauration des liens avec la communauté dont le détenu est un membre, et doit être facilitée et encouragée par les services correctionnels en tout temps.

8 Le système correctionnel doit développer et appuyer le personnel carcéral en reconnaissant son rôle crucial dans la réalisation de l'objet et des objectifs du système dans leur ensemble.

LA VICTIME ET LE SYSTÈME CORRECTIONNEL

Révision du droit correctionnel
Document de travail n° 4

octobre 1987

PRÉFACE

La Révision du droit correctionnel est un projet parmi plus de cinquante autres qui forment la Révision du droit pénal, qui est une analyse de l'ensemble du droit fédéral relatif au crime et au système de justice pénale. Bien qu'elle ne constitue qu'une partie d'une œuvre plus globale, la Révision du droit correctionnel n'en demeure pas moins une étude de première importance en soi. Elle vise essentiellement les cinq lois fédérales suivantes :

- la *Loi sur le ministère du Solliciteur général,*
- la *Loi sur les pénitenciers,*
- la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus,*
- la *Loi sur les prisons et les maisons de correction,* et
- la *Loi sur le transfèrement des délinquants.*

Certaines parties du *Code criminel* et d'autres lois fédérales qui ont trait aux questions correctionnelles seront également révisées.

Le *Premier document de consultation* produit dans le cadre de la Révision du droit correctionnel présente la plupart des questions devant être examinées au cours de l'étude. Il a été largement diffusé en février 1984. Les quatorze mois qui ont suivi ont été marqués par des consultations et des propositions précises émanant de la plupart des gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que des organismes religieux et d'assistance post pénale, des groupes de victimes, d'une association d'employés, de l'Association canadienne des autorités de libérations conditionnelles, d'une commission des libérations conditionnelles et d'un universitaire. Aucune réponse n'est encore parvenue cependant de groupes représentant la police, la magistrature ou les criminalistes. On s'attend toutefois que des représentants de ces groupes importants se manifesteront au cours de la présente série de consultations publiques (c'est-à-dire, la deuxième). Par ailleurs, les opinions des détenus et du personnel correctionnel seront sollicitées directement.

Depuis la fin du premier train de consultations, une série spéciale de consultations provinciales a été entreprise. Il a paru nécessaire, en effet, de s'assurer que les questions fédérales-provinciales pouvaient être traitées de façon adéquate. Aussi, le présent document de travail fait-il état, à l'occasion, des résultats de la première série de consultations et de ceux des consultations provinciales.

Le deuxième train de consultations est fondé sur une série de documents de travail dont la liste figure à l'Annexe A. Le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel, qui se compose de représentants du Service correctionnel du Canada (SCC), de la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC), du Secrétariat du ministère du Solliciteur général et du ministère de la Justice fédéral, invite les personnes et les groupes intéressés à lui faire parvenir leurs observations par écrit.

Le Groupe de travail entreprendra une série complète de consultations lorsque tous les documents de travail auront été publiés et il rencontrera alors les personnes et les groupes intéressés. Cette démarche aboutira à la présentation d'un rapport au gouvernement. Dans la rédaction de ses conclusions finales sur les questions soulevées dans les différents documents de travail, le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel tiendra compte des observations qu'il aura reçues.

INTRODUCTION

Dans l'introduction, nous indiquons le contexte dans lequel s'inscrivent les propositions formulées par les victimes à l'égard des réformes correctionnelles à apporter, soit les droits et interprétations contradictoires qui sont en cause. Nous faisons mention du rôle de moins en moins important que jouait récemment encore la victime dans le système de justice pénale, et des groupements de victimes qui se sont formés pour remédier à cet état de choses et nous présentons un résumé des faits nouveaux.

Nous exposons les conséquences de la victimisation et les besoins de la victime.

PARTIE I

Nous examinons les meilleures façons de communiquer aux victimes des renseignements généraux sur le système correctionnel.

Dans la Partie I, nous examinons le besoin qu'a la victime d'obtenir des renseignements relatifs à une affaire particulière; nous énonçons les politiques qui s'appliquent actuellement à la communication aux victimes de renseignements sur les détenus; nous indiquons les considérations (y compris les difficultés opérationnelles et les solutions qui pourraient éventuellement y être apportées) qui doivent entrer en ligne de compte, si la loi est modifiée de façon à assurer aux victimes l'accès à l'information.

Nous recommandons que les décisions en matière correctionnelle soient fondées sur tous les renseignements pertinents (y compris les déclarations de la victime sur les répercussions du crime) fournis par le tribunal qui a prononcé la sentence.

PARTIE II

Dans la partie II, nous faisons mention d'une série de programmes correctionnels dont la victime (ou sa remplaçante) pourrait tirer parti en cas d'incarcération de l'infracteur. Nous indiquons les tendances qui se sont récemment manifestées dans le système correctionnel fédéral et qui semblent favoriser la réconciliation, et nous recommandons que ces mesures réparatrices soient maintenues et encouragées en cas d'incarcération de l'infracteur.

Nous parlons des principes sur lesquels repose la réconciliation ainsi que des répercussions qu'entraînerait son insertion dans l'énoncé de la philosophie correctionnelle.

Nous examinons les répercussions qu'entraînerait l'élargissement du mandat du système correctionnel de façon à inclure la prestation aux victimes, de programmes et de services d'aide dans lesquels le secteur correctionnel aurait un rôle à jouer.

Nous étudions les propositions selon lesquelles les sommes à payer à titre d'indemnité

devraient être déduites de la rémunération du détenu et nous indiquons les obstacles d'ordre juridique et pratique s'opposant à pareilles propositions.

PARTIE III

Nous examinons les propositions formulées par les victimes ainsi que d'autres solutions permettant à la victime d'apporter sa contribution dans le processus de libération conditionnelle, et notamment la possibilité de rendre publiques les audiences de libération conditionnelle. Nous examinons la politique actuelle de la CNLC ainsi que les solutions permettant une intervention accrue de la victime dans le processus de libération conditionnelle, compte tenu de son «besoin de savoir»; nous traitons également des questions relatives à la communication aux décideurs de renseignements sur la victime et des opinions de celle-ci.

Nous préconisons que la victime puisse présenter et mettre à jour une déclaration écrite de façon à s'assurer que le décideur a à sa disposition des renseignements adéquats, mais nous n'allons pas jusqu'à recommander la participation de la victime aux audiences.

Nous estimons qu'il est plus utile de s'assurer que les commissions de libérations conditionnelles prennent avant tout des décisions judicieuses et de prévoir des procédures internes de révision plutôt que d'établir des mécanismes de révision externes.

Nous traitons de la composition des commissions de libérations conditionnelles et du recrutement de « commissaires communautaires ».

SOMMAIRE

Nous affirmons qu'il est opportun pour le système correctionnel d'étudier les mesures qui peuvent être prises afin de répondre d'une manière efficace et créative aux besoins de la victime.

Nous reconnaissons que les propositions formulées par les victimes en la matière sont sujettes à controverse et ont sur chacun de nous des répercussions sur le plan émotif.

Nous invitons les répondants à nous faire connaître leur point de vue quant à l'équilibre qui devrait exister entre les intérêts contradictoires de la victime et de l'infracteur.

Nota

Le présent document ne traite pas de toutes les questions soulevées par les victimes. Certaines questions, qui ont trait, par exemple, à la libération conditionnelle, font l'objet d'un autre document de travail. Nous ne traitons que des questions qui se rapportent clairement et expressément aux besoins particuliers des victimes. En outre, nous ne nous sommes arrêtés qu'aux questions sur lesquelles il est possible de légiférer, car la Révision du droit correctionnel est en fait une révision de la législation fédérale en matière correctionnelle. Par conséquent, nous ne traitons pas ici en détail de questions comme

celles de la conception des programmes ou de l'octroi de subventions aux programmes d'aide aux victimes.

INTRODUCTION

Dans les sociétés anciennes, la victime ou sa famille jouait un rôle important dans le règlement des causes criminelles, mais l'État a graduellement remplacé la victime en tant qu'« acteur principal » dans le système de justice pénale[113]. On admet depuis quelques années que l'amoindrissement progressif du rôle joué par la victime ne justifie en rien le fait qu'aujourd'hui, aucune place officielle n'est réservée à la victime. Par conséquent, tous les secteurs du système de justice pénale1 sont exhortés de revoir le rôle de cette dernière.

En général, la victime a été tenue à l'écart des décisions-clés visant le secteur correctionnel et le système de justice pénale, décisions auxquelles elle estime avoir une contribution à faire. La victime se voit souvent refuser l'accès à des renseignements portant sur un détenu particulier et elle a même de la difficulté à obtenir des renseignements généraux au sujet du système correctionnel. Étant donné l'importance grandissante donnée aux besoins et aux intérêts de la victime, ainsi que la volonté du gouvernement fédéral de répondre aux besoins de celle-ci, il est tout à fait approprié et opportun que la Révision du droit correctionnel porte aussi sur le rôle de la victime.

Les réformes correctionnelles proposées pour répondre aux préoccupations des victimes soulèvent la controverse et provoquent des réactions émotionnelles chez chacun de nous. Dans le présent document, nous examinerons ces propositions et nos idées sur le système correctionnel et les détenus, en tenant compte des propositions déjà présentées dans le document sur la *Philosophie correctionnelle*, afin d'établir un équilibre entre les intérêts et les droits contradictoires de toutes les personnes visées.

Manifestement, le système correctionnel ne peut pas répondre à tous les besoins et à toutes les inquiétudes de la victime; bon nombre se font sentir avant même qu'une peine ne soit imposée, et d'autres peuvent échapper en partie ou entièrement au mandat du système correctionnel fédéral. Dans le présent document, nous examinons les mesures que pourraient éventuellement prendre le secteur correctionnel fédéral pour répondre aux préoccupations de la victime, quand cela est possible et raisonnable sans empiéter indûment sur les droits légitimes des détenus. Nous pouvons espérer notamment que le système correctionnel interviendra si, ce faisant, il épargne à la victime aux prises avec le système de justice pénale des souffrances supplémentaires, s'il tient la seule ou la meilleure réponse aux besoins de la victime ou, si en répondant à ces besoins, il facilite l'atteinte des objectifs du secteur correctionnel.

---

[113] Pour un examen de l'évolution historique du rôle des victimes, voir J. Hagan, *Victims Before the Law : The Organizational Domination of Criminal Law*, Toronto, Butterworth and Co. (Canada) Ltd., 1983.

DESCRIPTION DES FAITS RÉCENTS

Depuis les années 1970, on s'intéresse de plus en plus au rôle de la victime dans le système de justice pénale. De nombreux facteurs, souvent complexes et reliés entre eux, ont contribué à cet état de choses; il vaut la peine d'en indiquer certains parmi les plus évidents. Le symposium international sur la victimologie qui a eu lieu à cette époque a marqué un tournant décisif; en effet, on s'est éloigné de la question du rôle de la victime dans l'infraction et de sa relation avec l'infracteur pour se concentrer davantage sur l'étude des traumatismes subis par la victime, les besoins de celle-ci et le rôle joué par la victime dans le processus de justice pénale.

Au même moment, la société s'est intéressée de plus près aux enfants victimes de mauvais traitements et, plus particulièrement, d'agression sexuelle. Le féminisme, en prenant de l'ampleur et en exprimant clairement ses préoccupations au sujet des victimes de sévices de la part du conjoint et d'agression sexuelle, a contribué à l'élargissement rapide des services offerts à ce groupe de victimes. Les victimes de chauffeurs ivres et de crimes violents, et les membres de leur famille, outragés par le traitement que leur fait subir le système de justice pénale, ont commencé à mettre sur pied des petits groupes d'entraide et de défense de leurs intérêts dans diverses parties du pays. Ces groupes ont reçu aide et encouragements de la part d'un large éventail d'intervenants intéressés au bien-être des victimes et de leur famille comme la police, les défenseurs du mouvement des victimes, des hommes politiques et des fonctionnaires intéressés et des théoriciens. De plus en plus, différents niveaux de gouvernement offrent aussi une aide financière.

Des programmes d'aide aux victimes et aux témoins qui relèvent des tribunaux et qui sont conçus pour répondre aux besoins émotionnels et sociaux des victimes et des témoins et pour améliorer leur collaboration avec la police et les avocats existent maintenant dans nombre de villes au pays. Au fur et à mesure que la situation a évolué, les victimes ont essayé d'amener le système de justice pénale à mieux répondre à leurs besoins et à leurs inquiétudes.

Pendant cette période, le gouvernement a aussi mis sur pied des groupes d'étude, des commissions, des comités et des groupes de travail pour examiner les besoins et les préoccupations des victimes dont certains intéressent la Révision du droit correctionnel.

Le Groupe d'étude fédéral-provincial sur la justice pour les victimes d'actes criminels a été créé en 1981 afin d'examiner le rôle de la victime dans le système de justice pénale. Dans son rapport de 1983, il recommandait essentiellement une meilleure information des victimes, la création de services à leur intention, un élargissement de leur rôle au moment de la détermination de la peine, et ce, au moyen de déclarations de la victime, le recours à certaines dispositions existantes ou nouvelles du *Code criminel* (le dédommagement pour les pertes subies, la restitution des biens et ainsi de suite) et la satisfaction des besoins de groupes particuliers de victimes (qu'il s'agisse de personnes âgées, d'enfants, de femmes

battues ou de victimes d'agression sexuelle)[114]. Le Groupe de travail fédéral-provincial sur la justice pour les victimes d'actes criminels, créé afin d'évaluer la faisabilité de pareilles recommandations, a présenté son rapport aux ministres fédéral et provinciaux de la Justice en février 1986[115]. Bien que ces rapports ne portent pas tellement sur le système correctionnel comme tel, le débat entourant les recommandations relatives à la détermination de la peine et à la communication de renseignements a soulevé des questions qui relèvent du secteur correctionnel.

En 1982, le président des États-Unis a créé un Task Force on Victims of Crime. Le rapport de ce groupe de travail, qui recommandait une modification constitutionnelle afin de garantir le droit de la victime d'être présente et d'être entendue à toutes les étapes critiques de la procédure judiciaire, a exercé une influence considérable sur les groupes canadiens de victimes, notamment en ce qui a trait à la libération conditionnelle[116].

Le Metropolitan Toronto Task Force on Public Violence Against Women and Children, créé en 1982 afin de répondre à l'inquiétude manifestée par le public à la suite de la vague de violence que connaissait cette ville, a évalué l'efficacité du système de justice pénale (en particulier quant aux poursuites engagées contre les infracteurs ainsi qu'au rôle du système correctionnel et des systèmes de probation et de mise en liberté conditionnelle) lorsqu'il s'agissait de décourager la violence contre les femmes et les enfants. Le rapport final publié en 1984 renfermait une gamme étendue de recommandations s'adressant tant aux administrations municipales, provinciales et fédérale qu'au secteur privé[117].

En mai 1984, le gouvernement ontarien a parrainé une ronde de consultations des victimes de la violence, laquelle a duré deux jours, pour étudier le rapport du Groupe d'étude fédéral-provincial. Le rapport obtenu[118] recommandait l'établissement de mécanismes de défense de la victime afin d'aider celle-ci à participer aux divers aspects de la justice pénale, y compris le système correctionnel et la mise en liberté. Dans ce dernier rapport, des critiques étaient formulées à l'égard de la mise en liberté sous condition, tandis que le rapport du Metro Toronto Task Force mettait l'accent sur la nécessité d'étudier les causes de la violence, et d'identifier, de traiter et de contrôler les infracteurs risquant de récidiver.

En août 1985, lors du septième congrès des N. U. pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, le Canada a parrainé une Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité, à la rédaction de laquelle il a étroitement collaboré. Le Congrès a reconnu la nécessité de prendre des mesures plus

---

[114] Groupe d'étude fédéral-provincial canadien sur la justice pour les victimes d'actes criminels : Rapport, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983.

[115] Groupe de travail fédéral-provincial canadien sur la justice pour les victimes d'actes criminels : Rapport de mise en œuvre, Ottawa, Solliciteur général Canada, non encore en circulation.

[116] President's Task Force, *Victims of Crime : Final Report*, Washington, gouvernement des États-Unis, décembre 1982.

[117] Metropolitan Toronto Task Force, *Public Violence Against Women and Children* : Final Report, Toronto, Communauté urbaine de Toronto, mars 1984.

[118] Consultation on Victims of Violent Crime, *Justice for Victims*, Toronto, gouvernement de l'Ontario, mai 1984.

efficaces, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale, au nom des victimes d'actes criminels; il a adopté une résolution destinée à encourager tous les États membres à garantir aux victimes leurs justes droits et à respecter ceux-ci. La déclaration (voir l'annexe B) a été adoptée par l'assemblée générale des N. U. en novembre 1985.

La déclaration énonce que les victimes ont droit à l'accès aux instances judiciaires et à une réparation rapide (au moyen de la restitution et de l'indemnisation), comme prévu par la législation nationale. Dans la résolution, on demande instamment aux États membres de veiller à ce que les vues et les préoccupations des victimes soient présentées aux phases appropriées des instances criminelles, à la condition toutefois que la chose ne porte pas atteinte aux droits de la défense et qu'elle s'effectue dans le cadre du système de justice pénale du pays. De plus, on demande que le système de justice pénale tâche d'éviter les retards inutiles dans le règlement des affaires et dans l'octroi de réparations aux victimes et que ces dernières puissent obtenir la restitution de leurs biens ou une indemnité. Au Canada, certaines lois et pratiques permettent actuellement de protéger la victime conformément aux normes énoncées dans la résolution des N. U., mais il importe de revoir périodiquement ces lois et ces pratiques afin de déterminer si elles peuvent être améliorées et de répondre mieux aux besoins des victimes de crimes. La Révision du droit correctionnel fournit l'occasion d'examiner les lois et les pratiques relatives au système correctionnel.

LES EFFETS DE LA VICTIMISATION ET LES BESOINS PSYCHOLOGIQUES DE LA VICTIME

Il est important de reconnaître que les victimes ne constituent pas un groupe homogène. Elles peuvent avoir subi un vol qualifié, une agression sexuelle, une tentative de meurtre, une introduction par effraction ou alors une fraude, un acte de vandalisme ou un larcin. Le crime était peut-être imprévisible, soudain et arbitraire, ou il s'inscrivait dans une série de sévices. Il peut avoir été commis par un étranger ou par un voisin, un employeur ou un employé, un conjoint ou un autre membre de la famille. La famille de la victime peut aussi souffrir des conséquences de l'infraction. Manifestement, chaque victime réagira à sa façon et aura besoin de choses différentes pour se remettre d'une expérience de victimisation.

Les effets d'une infraction sur la victime peuvent aller d'un faible choc, ou d'un sentiment d'indignation, jusqu'à un traumatisme physique ou psychique durable susceptible de se manifester dans tous les aspects de la vie de celle-ci. Plusieurs modèles de réaction de la victime ont été avancés afin de décrire les changements intellectuels et émotifs fondamentaux qui se produisent après la victimisation. Tous décrivent des symptômes et des phases étroitement liés aux caractéristiques cliniques de la névrose post-traumatique[119]. Dans tous les modèles de réaction de la victime, on retrouve la

[119] Dr N.C. Andreasen, « Post-traumatic Stress Disorder » dans H.I. Kaplan, A.M. Freedman et B.J. Sadok (éd.), *Comprehensive Textbook of Psychiatry, III*, 3e édition, (Baltimore : Williams and Wilkens, 1980), p. 1517-1525, cite la définition suivante de la névrose post-traumatique tirée du DSM III : Le trait principal est le développement de symptômes caractéristiques chez la personne qui a vécu une ou des expériences psychologiquement traumatisantes qui ne tombent pas dans l'éventail des expériences humaines jugées normales. La personne souffre alors de nombreux symptômes caractéristiques par exemple, elle revit l'expérience traumatisante, ses réactions s'émoussent

désagrégation mentale, la peur, l'engourdissement de la pensée, la colère et la négation, qui se succèdent[120]. La confiance et l'estime de soi diminuent, laissant la victime dans un plus grand état de vulnérabilité et de dépendance[121]. Cet état peut se compliquer de traumatismes psychologiques secondaires si la victime se sent rejetée ou ne se sent pas appuyée par la collectivité (les organismes sociaux et le système de justice pénale), sa famille et ses amis[122].

Les victimes auront peut-être besoin d'aide pour passer de ces réactions à l'acquisition de mécanismes d'adaptation et de survie[123]. Elles ne trouveront probablement pas dans la vengeance et le châtiment le baume nécessaire à leurs blessures psychologiques; il leur faut plutôt une démonstration de sympathie et d'empathie de la part de la collectivité[124]. Les mesures qui permettent de réduire les sentiments d'isolement, de solitude et d'impuissance des victimes aideront aussi à diminuer les traumatismes psychologiques secondaires[125].

Il semble essentiel que la victime passe par certains « stades » afin de faire face à sa victimisation. Elle doit nécessairement reconnaître que le crime s'est produit et faire face à sa condition d'être mortel et à ses sentiments de vulnérabilité et d'impuissance si elle veut pouvoir oublier le crime et reprendre le contrôle de sa vie[126].

Dans le présent document, nous examinerons de façon détaillée comment le système correctionnel peut répondre de façon appropriée aux besoins de la victime, mais il semble que les éléments suivants soient particulièrement importants :

1 *L'information* au sujet de l'infracteur et de l'infraction peut aider une victime à comprendre et, peut-être, à accepter le crime.

2 *L'appui* de la collectivité, de la famille et des amis est essentiel pour permettre à la victime de faire face à ses sentiments d'isolement et de vulnérabilité. L'appui communautaire peut se manifester au moyen des programmes d'aide et de réparation aux

---

et elle se retire émotivement de la vie extérieure et manifeste un éventail d'autres symptômes autonomes, dysphoriques ou cognitifs (réaction de sursaut exagérée, problèmes de concentration, troubles de la mémoire, sentiments de culpabilité et troubles du sommeil). (TRADUCTION) Selon la Fédération mondiale pour la santé mentale, la névrose post-traumatique est au cœur de tous les besoins en matière de santé mentale de tous les types de victimes : « Notes de la réunion du Scientific Committee on Mental Health Needs of Victims », Fédération mondiale pour la santé mentale, Vancouver, p. 2.

[120] S. Salasin, « Services to Victims : Needs Assessment » dans Salasin (éd.), *Evaluating Victim Services*, Beverly Hills, Sage, 1981, p. 25-29. Salasin examine les modèles de M. Symonds (« Victims of Violence : Psychological Effects and After-effect », 1975 (35) *Amer. J. of Psychoanalysis*, p. 24), C.R. Figley et D.H. Sprenkle (« Delayed Stress Response Syndrome : Family Therapy Indications », juillet 1978, *Journal of Marriage and Family Counselling*), et M. Bard et D. Sangrey (*The Crime Victims' Book*, NY, Basic Books Inc., 1979, p. 31-47).

[121] M.O. Hyde, *The Rights of the Victims*, Toronto, Franklin Watts, 1983, p. 45.

[122] M. Symonds (1980) « The 'Second Injury' to Victims » dans S. Salasin (éd.), 1980, édition spéciale, *Evaluation and Change*, p. 37-38.

[123] Fédération mondiale pour la santé mentale, *supra*, note 7, p. 2.

[124] M. Symonds (1975), *supra*, note.8, p. 26.

[125] *Ibid.*, p. 25.

[126] M. Bard et D. Sangrey, *supra*, note 8, p. 34-35.

victimes, ainsi que par les activités du personnel de la justice pénale qui, en se montrant prévenant et serviable, peut réduire au minimum le traumatisme que peut subir la victime dans ses relations avec la procédure judiciaire.

3 *Reconnaître le tort causé.* Il est important pour la victime que le système de justice pénale reconnaisse le tort qui lui a été causé, en imposant une sanction appropriée. Il est important aussi que l'infracteur reconnaisse et avoue avoir causé du tort à la victime. Celle-ci en a besoin pour faire face à sa victimisation.

4 *La réparation du tort* qui peut comprendre une indemnité financière ou d'autres mesures réparatrices prises par l'infracteur constitue un aveu concret du tort causé et peut jouer un rôle vital dans le rétablissement du sentiment de valeur personnelle que ressent la victime.

5 *Une protection réelle* contre une nouvelle victimisation ou des représailles est essentielle afin de réduire le sentiment de vulnérabilité de la victime. Cet élément est particulièrement important quand la victime connaît l'infracteur et entretient avec lui une relation continue. Certaines victimes font part aussi de leurs inquiétudes concernant la protection d'autres membres du public[127].

[127] D'autres ont présenté les mêmes éléments pour représenter les besoins des victimes : I. Waller, *The Role of the Victim in Sentencing and Related Issues*, Ottawa, Commission canadienne sur la détermination de la peine, 1987, p. 4-7; M. Symonds, supra, note 8, P. 26; M.O. Hyde, *supra,* note 9, p. 52; WHO/V&M Working Group on the Psychosocial Consequences of Violence, « Summary and Recommendations », 6-10 avril 1981, La Haye, Pays-Bas, p. 6-8; Proceedings of the NAACJ Seminar, *Criminal Justice and Victim-Offender-Community Reconciliation*, Ottawa, septembre 1985, p. vii; et J. Gittler, « Expanding the Role of the Victim in the Criminal Action : An Overview of Issues and Problems », (1984) 11 *Pepperdine Law Review*, 117 à 149.

PARTIE I : LA VICTIME ET SON BESOIN D'INFORMATION

Presque toutes les études indiquent que le besoin d'information est le principal besoin de la victime[128]. En effet, celle-ci a le droit bien légitime d'obtenir des renseignements non seulement sur le fonctionnement du système de justice pénale, sur les questions qui la touchent et sur l'individu qui a commis l'infraction, mais aussi sur tous les services mis à sa disposition qui pourraient l'aider à se remettre de l'expérience qu'elle a vécue. D'après les défenseurs des victimes, celles-ci risquent moins de se sentir lésées par le processus judiciaire et sont plus en mesure d'oublier le crime si elles sont tenues au courant de l'état d'avancement de leur affaire tout au long du processus judiciaire précédant l'étape correctionnelle et si elles sont renseignées au sujet de l'infracteur pendant qu'il relève des systèmes de justice pénale (y compris celui des services correctionnels).

Or, si ce besoin est comblé, il y a plus de chances pour que le système de justice pénale soit jugé adéquat et efficace et qu'une meilleure collaboration de la victime et du public soit assurée[129]. Toutefois, selon certains, si on ne permet pas en même temps à la victime de participer plus activement au processus, son sentiment de frustration n'en sera que plus fort.

RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

Depuis quelques années, il est de plus en plus facile d'obtenir des renseignements au sujet du système de justice pénale, mais il reste néanmoins que ceux-ci ne sont pas uniformément diffusés. Les victimes ne sont pas suffisamment informées au sujet de certains aspects du système de justice pénale et des services qui leur sont offerts (par exemple, les conseils juridiques et les fonds d'indemnisation existant dans presque toutes les provinces à l'intention des victimes d'actes criminels violents)[130]. Étant donné que l'information n'est pas systématiquement diffusée, elle ne bénéficie qu'aux personnes qui sont au courant de ces services, et celles qui apprennent trop tard l'existence de pareils services, auront peut-être l'impression d'avoir été trompées et oubliées.

Selon le Groupe d'étude fédéral-provincial sur la justice pour les victimes d'actes criminels, des renseignements généraux devraient être fournis à toutes les victimes et à

---

[128] Groupe d'étude fédéral-provincial, *supra*, note 2, p. 73.

[129] À l'appui de ce point de vue, voir K.P. Kelly, « Victims' Perceptions of Criminal Justice » 11 (1984) *Pepperdine Law Review* 15 à p. 20 et F. Cannavale, Witness Cooperation, Washington, Institute for Law and Social Research, 1975, p. 16, qui suppose que les évaluations négatives faites par les témoins et les victimes contribuent au courant de mécontentement qui sévit dans la population et qui mine le respect du public américain à l'égard du système judiciaire.

[130] Groupe de travail fédéral-provincial, *supra*, note 3, p. 8. La situation s'est améliorée au cours des dernières années puisqu'un plus grand nombre de publications sont maintenant offertes. Voir, par exemple, ministère de la Justice, *Guide des victimes d'agression sexuelle*, Ottawa, ministère de la Justice, 1986.

tous les témoins au sujet du système de justice pénale, de leurs droits et obligations, des assignations et de l'exécution des ordonnances judiciaires, comme celles qui enjoignent la restitution et les ordonnances de bonne conduite. Les services de police, le ministère public et les travailleurs affectés aux services aux victimes devraient collaborer à la rédaction de feuillets de renseignements destinés à être diffusés dans tous les districts[131]. Toutefois, dans bien des cas, les victimes et les témoins signalent ne pas avoir reçu pareille information et le Groupe de travail chargé de l'application des recommandations a constaté que même quand l'information est distribuée, elle n'est pas toujours présentée sous une forme facile à comprendre ou de manière à tenir suffisamment compte des effets du traumatisme subi par la victime[132].

Les systèmes correctionnels de l'ensemble du Canada publient, à l'intention du grand public, de la police, des poursuivants et des juges, des renseignements généraux au sujet des programmes qu'ils offrent. Toutefois, comme c'est le cas pour les autres feuillets de renseignements en ce domaine, il n'est pas toujours facile de les obtenir et ils ne sont pas toujours présentés sous une forme utile à la victime.

En ce qui concerne la diffusion d'information au sujet du système correctionnel, un certain nombre de propositions ont été faites. On pourrait demander aux procureurs de la Couronne de remettre des feuillets appropriés concernant le secteur correctionnel aux victimes au moment de la « négociation » du plaidoyer ou de l'audience en vue de la détermination de la peine; toutefois, de nombreuses décisions sont rendues en l'absence de la victime. Ou encore, la police pourrait remettre les feuillets en question à la victime dès que cette dernière entre en contact avec le système de justice pénale. Toutefois, le fait de donner à ce moment un trop grand nombre de renseignements pourrait avoir un effet négatif et gêner tant la victime que la police. Il serait possible aussi que les feuillets actuellement diffusés par cette dernière indiquent à la victime à qui s'adresser pour obtenir des renseignements sur le système correctionnel.

Par ses activités actuelles, le Ministère admet le besoin des victimes et du grand public d'avoir accès plus facilement à une information générale sur le secteur correctionnel, mais nous devons nous demander s'il y a lieu de rendre ces activités obligatoires :

1 **Le droit correctionnel fédéral devrait-il exiger la communication aux victimes, et d'une manière générale aux membres du public, de renseignements utiles au sujet du processus correctionnel? Dans l'affirmative, est-ce que la forme à donner à pareille information doit être prescrite par la loi? Ou encore, est-il préférable d'adopter une politique?**

---

[131] Groupe d'étude fédéral-provincial, *supra*, note 2, Recommandation 71.
[132] Groupe de travail fédéral-provincial, *supra*, note 3, p. 12-13.

RENSEIGNEMENTS PARTICULIERS

En ce qui concerne les renseignements se rapportant directement à leur cause aux premières étapes du processus de justice pénale, il est généralement reconnu que les victimes ont le droit d'être mises au courant des accusations portées, du nom de l'inculpé, de la date et du lieu de l'audience relative au cautionnement, le cas échéant, de la date et du lieu des procédures judiciaires, notamment de l'audience en vue de la détermination de la peine. Les victimes devraient également avoir accès aux résultats des décisions qui sont prises à chacune des étapes[133]. En général, pareille information n'a aucun caractère confidentiel au point de vue juridique; en offrant à la victime l'accès à pareille information, l'État pose un acte de courtoisie à valeur positive devant réduire les angoisses de la victime. La complexité du processus du droit pénal (par exemple, un changement de la date de l'audience) rend encore plus difficile la communication de renseignements à la victime, mais très souvent le problème qui se pose, à l'heure actuelle, est qu'aucun acteur du système de justice pénale n'est expressément chargé de la divulgation des renseignements requis.

Les questions concernant la communication à la victime des renseignements relatifs à une affaire particulière une fois que le détenu a été incarcéré posent plus de problèmes. Pour bien comprendre ce qui lui est arrivé et remettre de l'ordre dans sa vie, la victime doit obtenir des renseignements au sujet de l'infraction, de l'infracteur et du processus de justice pénale. Toutefois, il n'existe aucun ensemble précis de renseignements dont toutes les victimes auraient besoin, ou encore qui réponde clairement aux besoins d'un groupe particulier de victimes. Il n'existe pas non plus actuellement de mécanismes permettant de fournir ces renseignements. En outre, une impression de dissimulation peut être donnée qui laissera soupçonner que les autorités de la justice pénale et du secteur correctionnel n'agissent pas dans le meilleur intérêt de la victime ou du public.

On ne s'entend généralement pas sur la question de savoir dans quelle mesure la victime et le grand public devraient avoir le droit d'obtenir des renseignements au sujet de l'infracteur, une fois la peine prononcée. Certaines victimes ont demandé des renseignements au sujet du traitement auquel l'infracteur est soumis ou de sa participation aux programmes carcéraux, du niveau de sécurité du détenu, du lieu où il est incarcéré, du fait qu'il est illégalement en liberté, de la date de son admissibilité à la mise en liberté, quelle qu'elle soit, de la date véritable à laquelle il est mis en liberté, de l'endroit où il est relâché et des conditions de sa mise en liberté. D'autre part, les renseignements personnels au sujet de particuliers contenus dans les dossiers du gouvernement fédéral (et de certains gouvernements provinciaux) ne sont pas normalement communiqués à des tiers.

La législation visant à protéger les renseignements personnels se rapportant à un individu doit établir un équilibre délicat entre des intérêts contradictoires, soit, dans ce cas-ci, entre l'intérêt de la victime et les droits de l'infracteur. En effet, comme tout autre membre de la société, ce dernier a le droit de ne pas être tourmenté ou menacé; il a le

---

[133] Groupe d'étude fédéral-provincial, *supra*, note 2, Recommandations 66-68, et p. 124-125.

droit de ne pas voir communiquer des renseignements le concernant, particulièrement s'il s'agit de renseignements de nature personnelle se rapportant, par exemple, à sa santé physique ou mentale, qui ne sont pas susceptibles de répondre directement aux besoins légalement reconnus de la personne qui a présenté la demande.

Respecter la vie privée, c'est reconnaître la dignité et l'individualité de la personne humaine. Le droit à la vie privée s'entend « du droit d'un individu, d'un groupe ou d'un organisme de déterminer librement quand, de quelle façon et dans quelle mesure des renseignements le concernant seront communiqués à d'autres »[134].

Dans certains cas, l'État oblige l'individu à divulguer certains renseignements personnels (par exemple, les gens doivent faire connaître leur revenu au gouvernement fédéral de façon que le montant de l'impôt payable puisse être établi), mais généralement les renseignements divulgués et les fins auxquelles ils peuvent servir sont d'une portée fort limitée (ainsi, Revenu Canada ne peut en aucun cas divulguer les renseignements mis à sa disposition). En effet, l'accès à pareille information risque, de l'avis du législateur fédéral, de faire plus de tort que de bien, et ce, même s'il peut sembler exister des raisons socialement valables pour le faire (par exemple, lorsqu'il s'agit de communiquer l'adresse figurant dans la déclaration d'impôt sur le revenu d'une personne au conjoint qui veut faire exécuter une ordonnance de paiement de pension alimentaire)[135].

Bien que le droit à la vie privée ne figure pas expressément dans la *Charte,* les tribunaux ont reconnu que, dans une mesure raisonnable, la vie privée était protégée par l'article 7, qui reconnaît le droit à la « sécurité de la personne », et encore plus par l'article 8, qui interdit les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives. Que la *Charte* protège pleinement ou non le droit à la vie privée, il reste néanmoins que dans la société canadienne, il s'agit d'un droit fondamental et que la loi garantit et protège de plus en plus les renseignements personnels.

En effet, depuis 1983, la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* régissent la communication, à qui que ce soit, de renseignements par le gouvernement fédéral[136]. Les autorités correctionnelles hésitent à communiquer des renseignements au sujet du traitement auquel est soumis un infracteur, au sujet de son niveau de sécurité et au sujet du lieu où il est incarcéré, et ce, par suite des restrictions imposées par les lois susmentionnées. Le paragraphe 8(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* interdit la communication de renseignements

---

[134] Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général, *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels;* Examen de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* : Rapport du Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, mars 1987, p. 69.

[135] Conformément à la *Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales*, S.C. 1984-85-86, Chap. 5, les gouvernements fédéral et provinciaux ont créé des mécanismes d'exécution destinés à permettre aux fonctionnaires chargés de pareille exécution, mais non à l'autre époux, d'avoir accès aux renseignements qu'ils possèdent au sujet de l'endroit où se trouve le conjoint délinquant.

[136] La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* se trouvent aux annexes I et II respectivement du chapitre III, S.C. 1980-81-82-83, dans sa forme modifiée. (Un certain nombre de provinces et de territoires ont adopté des lois semblables). La *Loi sur la protection des renseignements personnels* remplace la partie IV de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-7, Chap. 33, articles 49-62.

personnels à des tiers sauf dans les circonstances énoncées au paragraphe 8(2) de la Loi. Dans un même ordre d'idées, les dispositions de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* prévoient que, sauf dans des situations précises, « le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant les renseignements personnels visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ». Par cela, on entend les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable, notamment : « ... les renseignements relatifs à son éducation, à son dossier médical, à son casier judiciaire, à ses antécédents professionnels » et « son adresse ».

Le paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* autorise la divulgation de renseignements personnels dans trois situations : a) quand l'individu qu'ils concernent y consent; b) quand le public y a accès; ou c) quand la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Les dispositions de cette dernière loi visant à « l'usage compatible » et à « l'intérêt public » pourraient être utilisées afin de communiquer à un tiers certains renseignements au sujet d'un détenu.

Pour l'instant, la loi ne contient pas de définition de « l'usage compatible »; certains ministères et certaines agences l'interprètent de manière assez générale tandis que d'autres en font une interprétation plus restreinte[137].

Certains renseignements généraux au sujet de l'infracteur sont communiqués à la victime (mais non au grand public) conformément à l'alinéa 8(2)*a*) de la *Loi*, « pour des usages qui sont compatibles avec les fins auxquelles ils ont été recueillis ». À l'heure actuelle, les renseignements concernant des évasions sont communiqués aussi au public à des fins de maintien de l'ordre conformément à l'alinéa susmentionné car la réincarcération d'un évadé est considérée comme un but compatible avec l'application de la peine.

En effet, le sous-alinéa 8(2)m)(i) permet la communication de renseignements quand « des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée ». Aux termes de cette disposition, la communication ne peut être effectuée que par un haut fonctionnaire, qui doit au préalable aviser le Commissaire à la protection de la vie privée de son intention. (En cas d'urgence, ce dernier peut être avisé *après* que les renseignements ont été communiqués.) Certains laissent entendre que ces dispositions spéciales relatives à la divulgation sont utilisées d'une façon qui n'est peut-être pas entièrement appropriée[138] et que les intéressés devraient généralement être informés de l'intention de dévoiler des renseignements personnels et être autorisés à contester cette mesure, particulièrement quand le Commissaire à la protection de la vie privée détermine qu'une pareille communication constitue une violation injustifiée des droits de l'individu

---

[137] Le Commissaire à la protection de la vie privée s'inquiète du volume de renseignements qui change peut-être de mains à des fins d'« usage compatible » sans qu'il y ait stricte conformité aux dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels : Comité permanent, supra,* note 22, p. 66. On pourrait entendre par usage compatible tout usage conforme aux fins pour lesquelles le document ou les renseignements ont été recueillis et qui est nécessaire à l'institution qui a recueilli ou obtenu le document ou les renseignements personnels pour s'acquitter de ses responsabilités statutaires ou pour exploiter un programme expressément autorisé par la loi; un usage ne peut être compatible que s'il a un lien pertinent et direct avec les fins premières pour lesquelles le document ou les renseignements ont été recueillis ou consignés : *ibid.*, p. 68.

[138] Comité permanent, *supra,* note 22, p. 30.

à sa vie privée[139]. Les autorités correctionnelles ont préféré invoquer l'alinéa 8(2)a) plutôt que l'alinéa 8(2)m) pour justifier la communication de renseignements au sujet d'un infracteur, puisque l'alinéa 8(2)m) a été conçu à titre de mesure exceptionnelle.

Dans les limites fixées par la législation actuelle, le gouvernement a tenté d'assurer la communication aux victimes et, dans certains cas, au grand public, de renseignements exacts au sujet des infracteurs. Conformément à l'alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC), pour sa part, a une politique qui permet aux victimes ou à leurs représentants d'avoir accès à l'information concernant les dates d'admissibilité à la mise en liberté, la décision de mettre en liberté un détenu (y compris la sorte de mise en liberté, les raisons générales données, les conditions imposées, et le nombre de voix requises), la destination du détenu après sa sortie et les motifs généraux invoqués pour la révocation de la mise en liberté d'un détenu, le cas échéant. (Les groupes de victimes qui demandent des renseignements au sujet du lieu où se trouvent tous les infracteurs, ou une catégorie d'infracteurs de leur région, au sujet du traitement auquel ils sont soumis et au sujet de leur mise en liberté n'ont pas accès à pareille information. Bien sûr, les statistiques se rapportant à certaines questions comme le taux de mise en liberté et les différentes catégories d'infracteurs incarcérés ou mis en liberté peuvent être mises à la disposition de pareils groupes, la condition qu'aucun individu particulier ne soit expressément désigné.)

La politique du Service correctionnel du Canada (SCC) permet la communication aux victimes de trois genres de renseignements relatifs aux détenus fédéraux : conformément au paragraphe 69(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, certains renseignements qui relèvent déjà du domaine public et qui pourraient être obtenus par d'autres moyens (par exemple, le nom et l'âge d'un détenu, le tribunal qui a prononcé la sentence, la date de la sentence et la durée de la peine, la nature de l'infraction commise, la liste des condamnations antérieures); conformément à l'alinéa 8(2)a) de la Loi, des renseignements limités qui peuvent avoir une importance particulière pour la sécurité de la victime (par exemple, le nom de l'établissement qui a relâché le détenu, ou qui doit le relâcher, mais non de quelque autre lieu d'incarcération) et certains renseignements concernant la mise en liberté du détenu (par exemple, les dates d'admissibilité, les conditions générales de la mise en liberté qui sont énoncées dans les documents afférents, la date et la forme de mise en liberté et le lieu où doit se rendre le détenu, une fois mis en liberté). Tous ces renseignements, sauf ceux qui ont trait à certaines questions relatives à la libération conditionnelle, peuvent également être communiqués au grand public.

En Ontario, on aborde la question de la communication de renseignements personnels d'une manière quelque peu différente du gouvernement fédéral. En effet, la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*[140] de cette province permet la communication à des tiers de renseignements personnels, lorsqu'on obtient le consentement de l'individu pour que soient communiqués les renseignements personnels

---

[139] *Ibid.*, p. 31.

[140] La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* a été adoptée par l'assemblée législative ontarienne en juin 1987.

le concernant, lorsque ceux-ci sont recueillis et conservés dans le but de constituer un dossier auquel le grand public a accès, lorsque pareille communication est autorisée expressément par une loi de l'Ontario ou du gouvernement fédéral, lorsque la communication des renseignements personnels est compatible avec les fins pour lesquelles ils ont été recueillis ou préparés, ou lorsque la divulgation des renseignements en question ne constitue pas une violation illégitime de la vie privée d'une personne.

À cette fin, il faut examiner toutes les circonstances pertinentes, entre autres si la divulgation est souhaitable aux fins de l'examen des activités de l'État ou des organismes gouvernementaux par le public, si pareil accès est destiné à favoriser la santé ou la sécurité publique, si les renseignements personnels sont de nature très délicate, et si la personne à laquelle les renseignements ont trait risque, sans motif légitime, de subir un dommage matériel ou autre. La loi indique expressément divers genres de renseignements dont la divulgation pourrait sembler constituer une violation illégitime de la vie privée (par exemple, les renseignements relatifs à la santé physique ou mentale d'un individu). De plus, l'individu que les renseignements personnels concernent a le droit d'être avisé par écrit de la communication des renseignements, de faire des représentations pour contester la communication des renseignements et de faire un appel contre une décision adverse sur ce sujet. (Pareillement, lorsque la communication est refusée, l'individu qui demande les renseignements personnels a aussi le droit d'appel.)

Même si la loi permet expressément aux autorités de refuser de communiquer des dossiers correctionnels à des tiers et aux individus visés, les autorités correctionnelles de l'Ontario sont en mesure de communiquer aux victimes un peu plus d'information que leurs homologues fédéraux quand la communication de renseignements personnels au sujet d'un détenu ne causera pas de préjudice à ce dernier, notamment lorsque la communication est prévue par une loi habilitante. Dans tous les cas, le responsable doit faire peser dans la balance les intérêts contradictoires.

La loi fédérale actuelle prévoit des exceptions d'obligation et des exceptions subjectives pour l'accès à des renseignements personnels et à l'information gardée par le gouvernement. Ces exceptions constituent des « exceptions objectives » en vertu desquelles une certaine catégorie de dossiers peut faire l'objet d'une dispense si l'on juge que la communication des renseignements causerait un préjudice. Un critère de détermination du « tort » ou du « préjudice » permettant de limiter l'accès à l'information en procédant cas par cas obligerait l'institution gouvernementale à démontrer dans chaque cas le genre de préjudice qui pourrait vraisemblablement découler de la divulgation. Cela laisse entendre que les institutions gouvernementales devraient être autorisées à refuser la communication de documents ou de renseignements personnels où la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice considérable à certains intérêts; autrement, l'accès à ces renseignements ne serait pas restreint »[141].
Évidemment, un critère de détermination qui procède par analyse individuelle du préjudice éventuel dans chaque cas est beaucoup plus lourd à appliquer sur le plan administratif qu'un critère objectif.

---

[141] Comité permanent, *supra*, note 22, p. 20.

Quant aux modifications qui pourraient être apportées à la législation fédérale actuelle, nous nous fondons sur l'hypothèse énoncée dans le premier principe de la philosophie correctionnelle proposée (voir l'annexe C) : que les individus qui sont sous le coup d'une sentence conservent tous les droits et privilèges des membres de la société à l'exception de ceux qui leur sont retirés ou limités du fait même de l'incarcération. Cette position, qui tient compte de la *common law* et de la *Charte,* laisse entendre qu'on ne devrait porter atteinte au droit à la vie privée des détenus que pour un motif valable. De toute évidence, les détenus ne peuvent pas s'attendre à ce que leur vie privée soit respectée comme elle le serait s'ils se trouvaient chez eux ou à leur bureau privé, mais néanmoins ils peuvent s'attendre à ce que celle-ci soit, dans la mesure du possible, respectée. D'ailleurs, comme l'incarcération réduit nécessairement le degré de vie privée dont jouissent les détenus, il est d'autant plus important de protéger le peu qui leur reste. D'autre part, certains estiment sans doute que la nécessité de répondre aux besoins de la victime peut être suffisante pour justifier une certaine violation de la vie privée d'un détenu. En outre, certains vont même jusqu'à dire que le public a le droit de connaître l'information concernant les détenus.

Compte tenu du critère de détermination du préjudice éventuellement causé aux détenus, il semble raisonnable de communiquer les renseignements sur le lieu d'incarcération du détenu, la date proposée et la région de la mise en liberté et, s'il y a lieu, les évasions. Pareille communication est clairement nécessaire pour accroître chez la victime le sentiment de sécurité. Bien que dans la pratique il soit très rare qu'un détenu mis en liberté continue de constituer une menace pour sa victime, celle-ci, forte de ces renseignements, pourra apporter à son style de vie les changements qu'elle juge nécessaires.

Toutefois, il est loin d'être certain que la communication de renseignements au sujet du traitement auquel est soumis un infracteur, ou au sujet de sa participation à des programmes carcéraux, réponde aux besoins de la victime. Pareille communication ne présente aucun risque pour l'infracteur, mais elle peut être d'une nature si personnelle qu'elle ne respecte pas les normes relatives à la vie privée. Si en plus la victime n'en retire pas d'avantages importants, il s'agirait probablement d'une violation illégitime de la vie privée de l'infracteur. Néanmoins, la communication de ces renseignements à la victime peut accentuer l'obligation de rendre compte des décisions (ou du moins la visibilité de ces dernières) en matière de services correctionnels et de mise en liberté.

Quand le détenu est mis en liberté sous condition, il devient beaucoup plus vulnérable aux effets de la communication de renseignements personnels à son sujet et de nombreuses personnes jugeraient inadmissible de communiquer l'adresse d'un libéré conditionnel. Les détenus qui vivent dans la collectivité sont censés s'y intégrer et se réconcilier avec elle. Il est souhaitable bien sûr que les libérés conditionnels rendent compte de leur comportement - et ils sont par conséquent assujettis à des restrictions qui ne s'appliquent pas aux autres membres de la collectivité - mais ils doivent aussi, autant que possible, jouir des mêmes possibilités que leurs concitoyens.

En outre, les autorités correctionnelles se demandent s'il est vraiment important d'avertir

la victime chaque fois qu'une décision correctionnelle est prise au sujet d'un infracteur. Il est important de garder à l'esprit qu'un grand nombre de décisions sont prises au sujet de chaque détenu au cours de la gestion des peines. Ces décisions portent sur un vaste éventail d'objets, depuis les infractions à la discipline, l'emploi, le traitement, le transfèrement entre établissements, etc., dont certains ne comportent que très peu d'intérêt aux yeux de la victime, jusqu'aux questions plus importantes comme l'octroi d'une absence temporaire (AT) et d'autres formes de mise en liberté sous condition. Même les absences temporaires sont de natures très diverses; elles sont octroyées avec une escorte et pour une courte durée quand il y a une urgence médicale, ou il peut s'agir, à l'autre extrême, d'une sortie sans escorte pour un séjour de trois jours dans la collectivité. Au cours d'une année, d'innombrables décisions sont prises au sujet des 12 000 détenus sous responsabilité fédérale au Canada. Il est important, même d'un point de vue administratif, de déterminer quelles décisions seront communiquées plus librement aux victimes.

L'examen des lois fédérales sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels telles qu'elles s'appliquent à la communication de renseignements concernant les détenus nous fait conclure qu'il faut établir un équilibre entre le « besoin de savoir » de la victime et le droit de l'infracteur à la vie privée. Cela serait possible en tenant compte de l'importance du droit à la vie privée, du préjudice qui pourrait résulter de la communication des renseignements, et notamment du fait que le programme du détenu pourrait être gravement gêné, et du fait que la personne qui demande les renseignements en question a « besoin de savoir ». (Ainsi, les renseignements personnels relatifs à la santé physique ou mentale d'un individu ne devraient probablement jamais être divulgués, alors que les questions relevant du domaine public, comme celles qui ont trait à la condamnation ou à la sentence, devraient probablement faire l'objet d'une communication dans tous les cas.) De plus, la demande ne doit pas être faite par simple curiosité. S'il n'existe aucun lien entre le « besoin de savoir » de la victime et les renseignements demandés, le droit à la vie privée devrait l'emporter. Conformément au point de vue que nous avons exprimé dans le document intitulé les autorités correctionnelles et les droits des détenus, il faut s'efforcer de respecter le plus possible le droit à la vie privée d'un détenu.

2 **Souscrivez-vous aux principes généraux précités concernant la communication aux victimes de renseignements particuliers? C'est-à-dire :**

- **les détenus, comme les autres Canadiens, ont droit à ce que les renseignements personnels les concernant ne soient pas communiqués à moins d'une raison justifiée;**

- **la victime (et peut-être le grand public), par ailleurs, a le droit contradictoire d'obtenir des renseignements au sujet d'un détenu particulier dans certaines circonstances, notamment : une crainte justifiée d'un danger pour la sécurité personnelle, le droit raisonnable du public**

d'examiner les activités du gouvernement et de ses organismes et le fait que l'information soit déjà du domaine public et puisse être obtenue ailleurs;

- **s'il n'existe pas de lien clair et légitime entre le « besoin de savoir » de la victime et les renseignements demandés, le droit à la vie privée du détenu doit prévaloir;**

- **quand un tel lien existe, il faut établir un équilibre entre le «besoin de savoir» de la victime et la possibilité que la divulgation de l'information soumette le détenu ou une autre personne à un préjudice ou expose injustement qui que ce soit, gêne le programme ou la réinsertion sociale du détenu ou révèle des renseignements qui ont été donnés parce qu'on s'attendait à ce qu'ils restent confidentiels.**

Quels sont les renseignements relatifs à un infracteur particulier qu'il serait bon, à votre avis, de fournir à la victime? Pareils renseignements devraient-ils être donnés dans tous les cas, ou les autorités correctionnelles devraient-elles avoir le droit de communiquer ou de refuser les renseignements à certaines catégories de victimes ou à des victimes individuelles? Pour quels motifs? Quelles questions, s'il y a lieu, devraient faire l'objet d'une loi? D'une politique? Pourquoi?

D'autre part, outre les problèmes de vie privée associés à la communication à la victime d'information concernant un détenu, la manière dont les renseignements appropriés peuvent être communiqués de façon opportune pose également un problème. Les autorités correctionnelles seront toujours priées ou obligées de fournir des renseignements à la victime, tout comme elles seront appelées à fournir de bons services à la victime au moment de la détermination de la peine ou avant ce moment.

Il n'est pas toujours facile de bien répondre à ce besoin, en partie parce que dans de nombreux cas, les systèmes correctionnels ne connaissent pas l'identité exacte ou l'adresse actuelle de la victime, et ne sont pas en mesure de fournir les renseignements requis si la victime ne communique pas avec elles au moment opportun. Certains groupes de victimes croient qu'il est difficile pour la victime de présenter elle-même une demande; ils ont donc proposé, par exemple, qu'au moment où elle prend initialement contact avec le système de justice pénale, la victime puisse indiquer, sur un formulaire, si elle souhaite être informée du moment où une décision doit être prise et des décisions qui sont prises à l'égard de l'infracteur en cause. Pareille demande pourrait suivre l'infracteur aux différentes étapes du processus de justice pénale et être versée aux dossiers des agents de gestion de cas et de liberté conditionnelle, de façon à assurer une réponse systématique. Il incomberait à la victime de communiquer tout changement d'adresse ou de numéro de téléphone[142]. La Commission nationale des libérations

---

[142] Une telle méthode est recommandée par le American Bar Association, *Guidelines for Fair Treatment of Crime Victims and Witnesses*, Washington, ABA, 1983, p. 12-16. Les lignes directrices indiquent que la victime, du fait que sa présence n'est pas requise, n'est pas nécessairement moins intéressée de savoir quand se dérouleront certaines

conditionnelles envisage l'adoption d'une politique en vertu de laquelle la victime ou son représentant pourrait présenter une demande écrite lui permettant de recevoir de façon continue certains renseignements concernant le détenu.

Cette proposition a un certain attrait, car elle répond, en partie du moins, à une préoccupation des autorités correctionnelles, soit le fait qu'il n'est pas opportun pour elles de communiquer directement avec des victimes qui n'ont pas manifesté le désir de recevoir des renseignements, et ce, dans bien des cas, bien après la perpétration de l'infraction. Toutefois, même si on a eu recours à cette procédure dans certains états américains, certaines personnes ont laissé entendre qu'il s'agit d'une solution bureaucratique qui ne répond pas aux besoins véritables de la victime et qui encourage certaines victimes à demander des renseignements qu'elles n'auraient peut-être pas normalement voulu obtenir.

Mais l'ennui, avec cette méthode du « formulaire », c'est que le désir d'information de la victime change probablement (et peut-être même diminue) avec le temps. Il se peut qu'initialement, la victime veuille obtenir un tas de renseignements lorsque l'infracteur purge une longue peine, mais la plupart des renseignements demandés ne seront peut-être disponibles que bien après que la sentence a été prononcée. Comme c'est le cas pour les victimes qui n'ont demandé aucun renseignement, celles dont les besoins ont diminué avec le temps peuvent être offensées si le système correctionnel communique avec elles. Si un formulaire de demande était utilisé, il faudrait songer à le mettre à jour périodiquement afin de déterminer si la victime a encore besoin des renseignements demandés. Ici encore, il peut être soutenu qu'il s'agit d'une méthode bureaucratique impersonnelle. Il est en fait peut-être plus important pour les systèmes correctionnels de fournir des renseignements adéquats au sujet de la manière dont on peut obtenir les renseignements requis que d'élaborer des systèmes automatisés de notification.

Il importe également de se demander si les renseignements relatifs à un détenu peuvent être communiqués à des tiers (par exemple, à une personne autre que la victime qui peut être en danger, ou aux médias). Le document intitulé *La philosophie correctionnelle* reflète un principe, à savoir qu'un détenu ne devrait être privé de quelque droit ou liberté que dans la mesure où son incarcération le requiert. Il convient de reconnaître la situation et les besoins particuliers de la victime en lui permettant d'obtenir certains renseignements personnels au sujet de l'infracteur (ou en divulguant pareils renseignements à la personne qu'elle a désignée), mais normalement, pareils renseignements ne seraient pas communiqués à des tiers si le détenu n'a pas proféré de menaces ou ne représente pas d'autre danger.

De plus, le conjoint survivant ou les parents d'une victime qui est décédée (et peut-être même tous les membres de sa famille immédiate) peuvent avoir les mêmes besoins de renseignements au sujet d'un détenu particulier que les victimes. Toutefois, les membres de la famille et les amis d'une personne qui a été victime, par exemple, de vol, de fraude ou d'effraction n'ont pas les mêmes besoins, même s'ils peuvent désirer obtenir ces

---

procédures. En permettant à la victime de présenter une demande permanente d'information, on lui évite la lourde tâche de contrôler continuellement l'état d'avancement de l'affaire.

renseignements. Quant aux membres de la famille immédiate d'une victime qui a été gravement blessée, il est beaucoup moins évident que leurs besoins soient semblables à ceux de la victime et pareils besoins varient probablement d'un cas à l'autre.

Enfin, il convient de nous demander si le détenu devrait être mis au courant des renseignements que les autorités correctionnelles ont communiqués à son sujet ainsi que du nom de la personne à laquelle ils ont été communiqués. En général, il est important que le détenu soit au courant de toutes les questions relatives à son incarcération et de toutes les décisions qui le concernent, puisque cela contribue à rendre le milieu carcéral le plus ouvert possible. De plus, dans certains cas, le fait qu'il soit au courant de l'intérêt continu que lui porte la victime peut influer sur l'élaboration du projet de sortie.

3 **Croyez-vous que les victimes d'actes criminels devraient pouvoir demander d'être mises au courant de la date, de l'heure et du lieu des décisions critiques devant être prises en matière correctionnelle ainsi que des décisions qui sont rendues et des motifs y afférents, et recevoir en temps et lieu pareils renseignements?**

Dans l'affirmative, qu'est-ce qu'une « décision critique »? La question devrait-elle être régie par une disposition légale ou par une politique? Pour quelles raisons? Ou encore, croyez-vous que la demande de renseignements devrait être faite par la victime (ou par la personne que celle-ci a désignée à cette fin) au moment où cette dernière en ressent le besoin? De quelle manière tenir compte des besoins changeants de la victime?

4 **Croyez-vous que les détenus devraient avoir le droit de connaître les renseignements communiqués à leur sujet ainsi que le nom de la personne qui les a obtenus? Y a-t-il des cas dans lesquels l'infracteur ne devrait pas être ainsi informé?**

5 **Qu'entend-on par « victime » dans ce contexte? Jusqu'à quel point la définition devrait-elle être souple, le cas échéant?**

USAGE FAIT PAR LES AUTORITÉS CARCÉRALES DE LA DÉCLARATION DE LA VICTIME

Bien que les questions relatives à la détermination de la peine ne relèvent pas du mandat de la Révision du droit correctionnel, la pratique assez récente qui consiste à autoriser ou à encourager la victime à présenter une déclaration sur les répercussions du crime[143] est très importante pour le secteur correctionnel.

Si la déclaration de la victime est un moyen sensé et utile de s'assurer que le ministère public et le juge ont à leur disposition tous les renseignements pertinents concernant l'infraction et ses répercussions sur la victime, il semble être également important qu'elle soit remise aux autorités correctionnelles afin de les aider à prendre des décisions justes en matière de gestion de cas.

Mais il est souvent très difficile pour les systèmes correctionnels d'obtenir des tribunaux ne serait-ce que des renseignements de base sur les infracteurs. Les commissions de libérations conditionnelles demandent habituellement aux juges de faire connaître les motifs de la sentence et leurs intentions concernant la garde et le traitement de l'infracteur, mais ces derniers leur font rarement parvenir pareils renseignements. La chose est peut-être en partie attribuable au fait que de nombreux juges croient ne pas avoir la compétence voulue pour évaluer et traiter l'infracteur et qu'il est préférable de laisser des agents correctionnels compétents s'en charger. Elle est peut-être également attribuable au fait que les juges croient que leurs recommandations ne lient pas les autorités correctionnelles ou au fait qu'ils sont surchargés de travail. Dans certains cas, ils estiment peut-être que les autorités correctionnelles peuvent demander une transcription des motifs de la sentence (bien que souvent, des motifs détaillés ne soient pas fournis).

Les délibérations au moment de la détermination de la peine (qui renferment peut-être l'essentiel de la déclaration de la victime) ne sont généralement pas transcrites à moins qu'il y ait appel. Pourtant, il est peu probable que la sentence puisse être pleinement exécutée si l'infraction commise et si l'objectif de la peine ne sont pas bien compris. Dans la mesure où les décisions correctionnelles devraient être fondées sur des renseignements pertinents complets, il est souhaitable que les renseignements obtenus au moment de la détermination de la peine (y compris le rapport présentenciel, la déclaration

---

[143] Même si les déclarations des victimes ne sont pas prévues par la loi, les tribunaux dans la majorité des juridictions canadiennes peuvent les accepter et, dans certaines, la déclaration de la victime est présentée d'office aux audiences de détermination de la peine dans les tribunaux pour adultes. De plus, les rapports prédécisionnels préparés pour les jeunes contrevenants doivent tenir compte des résultats d'une entrevue avec la victime, s'il y a lieu. Des projets relatifs à la déclaration de la victime sont en marche à Victoria, Calgary, à North Battleford et à Winnipeg grâce en partie à une aide financière fournie par le gouvernement fédéral. Une politique relative à la déclaration de la victime est en vigueur à l'échelle provinciale en Colombie-Britannique et l'Ontario a mis sur pied un projet dans le Grand Toronto. L'utilisation de la déclaration de la victime est conforme au point 6(a) de l'annexe de la Déclaration des NU des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de criminalité (Annexe B). Il convient de souligner que la Cour d'appel de l'Alberta a désapprouvé plus d'une fois l'utilisation de la déclaration de la victime : B. Cox, « Victim Reports Assailed », *Winnipeg Free Press*, le 13 mars 1987; *R.* c. *Huntley*, (1985) 61 A.R. 239. La déclaration de la victime est prévue par la loi dans de nombreux états aux États-Unis; en France, les victimes peuvent participer au processus de détermination de la peine au moyen de la procédure de la « partie civile » qui relie l'action civile de la victime et la poursuite pénale.

de la victime le cas échéant, et les observations des avocats) et les motifs de la sentence soient transmis aux autorités correctionnelles en vue des décisions relatives au placement et au programme de l'infracteur et de l'élaboration du projet de sortie. (La Commission canadienne de la détermination de la peine a recommandé récemment que les juges présentent les motifs par écrit dans certaines situations et que les autorités visées par la gestion de la peine aient accès à une transcription du prononcé de la sentence[144].) La méthode la plus exhaustive (mais aussi peut-être la plus coûteuse) pour atteindre cet objectif serait, semble-t-il, de dresser un procès-verbal des délibérations et de le transmettre aux autorités correctionnelles avec les pièces qui ont été déposées. De plus, bien sûr, la victime peut toujours présenter directement aux autorités correctionnelles et aux organismes de libération des observations écrites au sujet d'un infracteur particulier.

Deux obstacles s'opposent à la transmission aux autorités correctionnelles des transcriptions du prononcé de la sentence : il s'agit du cota et des retards associés à leur préparation. Il peut être souhaitable, pour atténuer ces problèmes, de préciser le genre de cas pour lesquels des transcriptions devraient être préparées. Celles-ci pourraient être exigées pour tous les cas où une peine d'emprisonnement est imposée ou seulement dans les cas où la peine d'incarcération est de longue durée. Même alors, certaines transcriptions contiennent une masse d'information que les autorités correctionnelles ne jugent pas pertinente ou utile. De toute façon, si des transcriptions doivent être fournies aux autorités correctionnelles, il faudra décider quel niveau de gouvernement en supportera le coût.

6 **La législation fédérale devrait-elle exiger la transmission de renseignements relatifs à la détermination de la peine aux autorités correctionnelles? Dans l'affirmative, pareille transmission ne devrait-elle avoir lieu que dans les cas où il y a eu violence ou dans ceux où des pertes ou des dommages matériels importants ont été subis? Ou encore, dans les cas où une peine de prison de plus de six mois, par exemple, a été prononcée? Ou dès qu'un infracteur est incarcéré? Avez-vous des suggestions à faire au sujet de la manière de choisir uniquement les renseignements les plus pertinents, de façon à limiter le nombre de documents transmis, sur lesquels le juge ne s'est peut-être d'ailleurs pas toujours fondé?**

[144] La Commission canadienne sur la détermination de la peine, *Réformer la sentence*, Rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, février 1987, Recommandations 11.1 et 12.3.

PARTIE II : LES PROGRAMMES CORRECTIONNELS RÉPONDANT AUX BESOINS ET INTÉRÊTS DE LA VICTIME

Nous avons fait remarquer précédemment que les victimes ont de multiples intérêts. Certaines ont besoin d'exprimer leurs sentiments de manière officielle; certaines désirent obtenir la restitution ou un dédommagement pour les pertes subies; certaines ont besoin d'aide pour résoudre l'affaire ou pour y mettre un point final; et certaines veulent pouvoir pardonner et oublier[145].

Ce sont les services correctionnels en milieu communautaire qui connaissent actuellement la plus grande activité relative à la victime. Bon nombre des sanctions imposées dans la collectivité fournissent au détenu l'occasion appropriée de réparer d'une façon ou d'une autre le tort qu'il a fait à la victime. Par exemple, si un infracteur est prêt à réparer le tort causé, à suivre un traitement, à avoir recours, au counseling et ainsi de suite, le système de justice pénale est en mesure, au moyen des conditions de probation et d'une surveillance adéquate, de profiter de la bonne volonté de celui-ci, tout en respectant de façon raisonnable l'obligation de rendre compte.

Les juges peuvent ordonner restitution ou dédommagement[146], s'il y a lieu, afin d'aider l'infracteur à assumer la responsabilité de ses actes. Il semble que ces ordonnances fournissent à l'infracteur une occasion de réparer de façon positive le tort fait à la victime ou à la société, et qu'elles l'y encouragent. La réparation peut être effectuée de diverses manières : généralement, il s'agit d'une indemnité versée à la victime, ou plus rarement d'un service qui lui est fourni. Pareil service peut également être fourni à la collectivité, au lieu de la victime, auquel cas on parle d'ordonnance de services communautaires. Les programmes de solutions de rechange à l'amende, de même que l'ordonnance de services communautaires, permettent aux infracteurs dont la situation financière est précaire de faire un effort tangible afin de réparer le tort causé.

Les programmes de réconciliation dans le cadre desquels des médiateurs compétents

---

[145] Certains estiment que la victime est plus susceptible de récupérer si elle pardonne à l'infracteur que si elle entretient des sentiments de vengeance. En accordant son pardon, la victime peut assumer la responsabilité des mesures qu'elle entend prendre en ce qui concerne l'acte criminel et oublier l'incident : L.N. Henderson, « The Wrong of Victims' Rights », 1985, 37, *Stanford Law Review*, 937, p. 998.

[146] Au sens propre, la restitution désigne le fait de rendre la chose qui a été prise, et le dédommagement désigne généralement l'indemnité payée à la suite des dommages matériels ou des dépenses personnelles subis. Les deux recours sont prévus par le *Code criminel*. Lorsque la police recouvre les biens volés, elle peut les garder en sa possession jusqu'au procès, pour les remettre ensuite à leur propriétaire (la restitution). Mais dans la plupart des cas, les biens ont disparu, et le juge peut alors ordonner à l'infracteur de verser une indemnité à la victime, conformément à l'article 653 du *Code criminel* (ou encore ordonner le dédommagement conformément à l'alinéa 663(2)e) comme condition de l'ordonnance de probation). En certains endroits, l'expression « restitution » est employée afin de désigner le dédommagement. Au Canada, on utilise de plus en plus cette expression pour signifier le dédommagement ordonné par la Cour pénale. L'expression « dédommagement » est maintenant utilisée pour désigner la réparation fournie au moyen des programmes de dédommagement des victimes financés par le gouvernement.

collaborent étroitement tant avec l'infracteur qu'avec la victime afin d'en arriver à un règlement acceptable pour les deux parties constituent une mesure correctionnelle communautaire relativement récente. En plus de répondre au désir de la victime d'obtenir réparation (soit par un dédommagement soit par un service rendu à la collectivité ou à elle-même), les programmes de réconciliation de la victime et de l'infracteur peuvent permettre de résoudre des désaccords particuliers opposant ces deux parties. En outre, la victime et l'infracteur seront peut-être plus en mesure de faire face au crime puisqu'ils se connaîtront l'un et l'autre un peu mieux.

Il est peut-être plus facile de répondre aux besoins de la victime quand l'infracteur est encore dans la collectivité, mais il est aussi possible de le faire quand l'infracteur est incarcéré. Quelques programmes carcéraux existants sont présentés ci-dessous qui répondent aux besoins ou aux intérêts de la victime. Bien sûr, il n'est pas toujours nécessaire de légiférer pour mettre en œuvre ces programmes. Néanmoins, ceux-ci sont examinés ci-dessous parce qu'ils comportent d'importants avantages tant pour la victime que pour l'infracteur et parce que certains croient que l'adoption de dispositions légales à cet effet faciliterait la mise en œuvre et la prolifération de pareils programmes.

LES PROGRAMMES DE CONFRONTATION VICTIME-INFRACTEUR

Les programmes suivant lesquels la victime et l'infracteur se rencontrent dans le cadre correctionnel afin de discuter des répercussions de l'acte criminel à différents points de vue peuvent sensibiliser l'infracteur à la douleur et à la souffrance de la victime et lui permettre de faire face à son remords et à sa culpabilité. Mentionnons, par exemple, le programme connu sous le nom Surrogate Perpetrators Program, mis en œuvre par l'Alberta Seventh Step, qui met en rapport les infracteurs avec les victimes, mais non avec la victime de l'acte criminel qu'ils ont commis. Mentionnons également le programme Victims of Violence mis en œuvre à Fort Saskatchewan, qui permet à des groupes de victimes ou aux familles de ces dernières de rencontrer des individus qui ont commis des infractions d'ordre sexuel, et le programme du Centre d'aide aux victimes, qui met les détenus de Cowansville en rapport avec des victimes.

Ces programmes permettent à un participant de rencontrer « l'autre partie » et à chacun de faire connaître ses sentiments. La victime a l'occasion de dire à l'infracteur à quel point il lui a fait du tort et à la rencontre, elle peut se faire une idée différente du genre de personne qu'est l'infracteur qui devient moins menaçant qu'un criminel anonyme. Ces programmes profitent à l'infracteur également, puisqu'ils lui permettent de faire face à sa culpabilité et d'envisager la situation d'une manière constructive, ce qui, espérons-le, influera également sur son comportement futur.

LA RÉCONCILIATION VICTIME-INFRACTEUR

Il est déjà arrivé qu'une rencontre ait été organisée, à l'intérieur d'un établissement correctionnel, entre un détenu et sa victime. La chose se produit parfois à la demande de la victime, qui ne peut surmonter les sentiments qu'elle éprouve à l'égard de l'acte criminel commis sans rencontrer l'infracteur. Il arrive également que l'infracteur et la victime expriment chacun le désir de se rencontrer; dans bien des cas, ils en font part à l'aumônier de l'établissement ou à un bénévole. Habituellement, l'infracteur ressent le besoin de manifester son remords; la victime, de son côté, peut ressentir le besoin de lui accorder son pardon. On a laissé entendre que le fait qu'une victime ne puisse pas surmonter sa haine et pardonner lui est en fin de compte nuisible; en effet, le pardon peut avoir un effet libérateur sur le plan émotif, car il ne s'agit pas uniquement d'une obligation morale à laquelle une personne devrait se soumettre[147]. Certains ont laissé entendre que ni la victime ni l'infracteur ne peuvent vraiment se remettre d'un acte criminel grave sans se rencontrer[148].

Les rencontres entre les infracteurs et les victimes peuvent prendre de nombreuses formes; en effet, il ne s'agit pas toujours d'une entrevue personnelle. Le principe de la réconciliation exige qu'une série de mesures soient prises pour répondre aux besoins de la victime, apaiser ses craintes, remédier à la tension émotionnelle et humaniser son expérience. Il est à noter qu'il y a eu des cas émouvants où des liens étroits se sont noués entre l'infracteur et la victime. Quoi qu'il en soit, ces rencontres donnent habituellement lieu à des changements importants dans la vie de chacun.

De nombreuses victimes doivent se débrouiller seules pour faire face au traumatisme qu'elles subissent, ce qui contribue à l'hostilité qu'elles ressentent envers « le système » et envers ceux qui travaillent auprès des infracteurs. On pourrait faire beaucoup plus pour fournir les conditions propices pour découvrir et satisfaire le besoin de réconciliation qu'ont exprimé les victimes et les infracteurs, mais il faut se rappeler que ces rencontres ne peuvent, et ne devraient, pas être imposées aux personnes qui ne le veulent pas.

L'INTERACTION ENTRE LA COLLECTIVITÉ ET LE DÉTENU

Comme ce fut le cas pour la restitution à la victime, dont la fonction réparatrice intrinsèque a entraîné l'élaboration d'ordonnances de services communautaires dans les cas où un infracteur sans le sou n'avait pas besoin d'être incarcéré, les autorités correctionnelles ont commencé à se rendre compte de la valeur des programmes de services communautaires, qui peuvent s'appliquer à l'intérieur ou à l'extérieur d'un établissement, pendant la période d'incarcération. D'ailleurs, de nombreux comités de

---

[147] Micheline Baril, Centre d'Aide aux Victimes, Montréal, dans L. Berzins, *Report for Task Force on Restorative Justice Cases of Serious Violence*, Ottawa, Conseil des Églises pour la justice et la criminologie, 1986, p. 10.

[148] André Thiffault, vice-président, Commission provinciale des libérations conditionnelles du Québec, dans L. Berzins, *ibid.*, p. 12.

détenus et autres groupes du genre ont relevé des possibilités de services communautaires qui consistent habituellement en campagnes de souscription à des fins charitables et en programmes récréatifs et sociaux à l'intention des handicapés.

De nombreux programmes de services communautaires partout au pays bénéficient de l'appui d'infracteurs qui ont été incarcérés. Les détenus qui ne peuvent pas quitter l'établissement sont néanmoins en mesure de prendre part à de nombreux programmes communautaires; mentionnons les parties de balle, les réunions de personnes âgées, les olympiades et les cours de gymnastique pour les handicapés. À l'établissement de Matsqui, par exemple, un groupe de détenus rencontre, une fois par semaine, des adultes handicapés; chaque membre du groupe pratique avec un invité certaines activités comme le jogging, la course, le hockey et ainsi de suite. Les détenus parrainent également chaque été un week-end consacré aux sports, à l'intention du groupe qu'ils ont adopté.

Ainsi en 1984, 256 détenus des pénitenciers du Québec ont profité de leur libération conditionnelle de jour ou de leurs absences temporaires pour effectuer 30 000 heures de travail bénévole au profit de nombreux organismes à but non lucratif et de personnes nécessiteuses. Bien sûr, il faut tenir compte du fait que le monde du travail s'oppose à ce que les détenus accomplissent des tâches non rémunérées, lorsque la chose a pour effet d'enlever du travail aux autres; toutefois, il est préférable de conserver et d'encourager de telles initiatives étant donnée l'importance du travail accompli tant pour la collectivité que pour les détenus.

Les victimes ne bénéficient pas directement elles-mêmes de la prestation de services communautaires par l'infracteur, mais le fait qu'elles savent que certains infracteurs tentent de se racheter en apportant leur contribution à la collectivité est susceptible de leur procurer une certaine satisfaction. En plus d'aider les autres, les détenus peuvent ainsi apprendre à s'organiser, ce qui a l'effet de les désennuyer, de diminuer la tension qui règne dans l'établissement et d'aider la collectivité à se faire une autre idée des infracteurs.

En mettant plus l'accent sur la conciliation victime-infracteur, il sera peut-être possible de choisir les activités qui se conforment de plus près aux désirs de la victime quand celle-ci ne veut pas prendre directement contact avec l'infracteur ou n'exige aucun dédommagement (ou qu'elle reconnaît que l'infracteur n'est pas en mesure de payer), mais aimerait peut-être voir celui-ci faire quelque chose de tangible pour réparer le tort causé ou pour indemniser la société.

LA RÉCONCILIATION EN MILIEU CARCÉRAL – CONSIDÉRATIONS PHILOSOPHIQUES

Dans le document intitulé *Le droit pénal dans la société canadienne*, le gouvernement canadien a énoncé l'objet et les principes généraux du droit pénal, lesquels comprennent le principe de la réconciliation :

> Dans les cas qui le permettent et le justifient, le droit pénal et le système de justice pénale doivent également promouvoir et prévoir :
>
> i) des possibilités de réconciliation de la victime, de la collectivité et du contrevenant;
> ii) une compensation pour le préjudice causé à la victime;...

Comme on le propose dans ledit document, la réconciliation serait destinée à mettre fin au différend à l'origine de l'acte criminel et à régler les problèmes ou à changer la situation qui ont contribué au différend. Les auteurs dudit document voulaient ainsi mettre l'accent sur la légitimité de pareilles solutions de rechange aux processus et sanctions généralement appliqués dans le domaine de la justice pénale de façon à éliminer, le cas échéant, tout obstacle, quel qu'il soit, empêchant leur utilisation.

Étant donné que la réconciliation constitue l'un des buts généraux du droit pénal, il importe de se demander quelles modifications pourraient être apportées aux pratiques actuelles (par exemple, en donnant plus d'importance au rôle de la victime et en lui permettant de participer plus activement au processus de justice pénale). Le secteur correctionnel peut fournir à la victime, à l'infracteur et à la collectivité l'occasion de rétablir l'équilibre social au moyen d'activités qui répondent aux besoins de tous. Le secteur correctionnel a conscience depuis longtemps de l'importance de recourir au contexte social plus vaste pour répondre aux besoins des détenus (particulièrement ceux qui sont liés à la famille, aux études et à l'emploi). De ce point de vue, la réconciliation victime-infracteur est un prolongement naturel des autres éléments de réconciliation des activités correctionnelles.

L'énoncé provisoire d'objet et de principes pour le système correctionnel qu'a formulé le Groupe de travail a été examiné dans le document de travail intitulé *La philosophie correctionnelle* (voir l'annexe C). Le Groupe de travail a proposé un objet général (... de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société ...) et a indiqué un certain nombre de méthodes permettant d'y arriver ainsi qu'un certain nombre de principes sur lesquels les organismes correctionnels devraient se fonder dans la conduite de leurs affaires. Mais si l'on veut s'assurer que le système correctionnel accorde suffisamment d'importance à la notion de réconciliation, il est bon d'envisager en outre la stratégie suivante :

> Encourager et assurer, le cas échéant, les possibilités de réconciliation entre la victime, l'infracteur et la collectivité.

Dans le contexte correctionnel, les « possibilités de réconciliation » comprendraient

notamment des occasions pour l'infracteur d'agir pour offrir « la compensation ou la réparation du tort causé à la victime de l'infraction ». La notion de réconciliation est fondée sur l'hypothèse selon laquelle les individus qui rompent l'harmonie de la société doivent, pour faire amende honorable, assumer les conséquences de leurs actes et tenter de réparer le mal qu'ils ont causé. Les mesures prises à cette fin varient considérablement d'un cas à l'autre. Pour certaines victimes, il suffit que l'infracteur présente des excuses sincères. Dans d'autres cas, la victime et l'infracteur peuvent conclure un accord en vertu duquel l'infracteur participera à un programme plus approfondi de mesures réparatrices visant la victime ou la collectivité, mesures entreprises pendant que l'infracteur est incarcéré (tel que décrit dans la section précédente) ou pendant la libération conditionnelle (comme nous le verrons dans la prochaine partie du document). Compte tenu de cette stratégie, le système correctionnel serait obligé d'encourager son personnel et tous les individus dont il a la charge à perfectionner leurs connaissances en matière de communication et de conciliation.

Si le principe proposé est incorporé à l'énoncé de philosophie, le mandat du secteur correctionnel devra peut-être être élargi pour comprendre non seulement les détenus, mais aussi les victimes dans la mesure où les préoccupations de ces dernières sont liées aux activités ou aux décisions du secteur correctionnel. Certains laissent entendre que le système de justice pénale, et par conséquent les organismes correctionnels qui en relèvent, devraient assumer dans le cadre de sa responsabilité de protection de la société, une obligation formelle de s'occuper de ceux à qui du tort a été causé[149]. Il pourrait s'agir notamment de fournir aux victimes d'actes criminels des programmes et des services d'aide dans lesquels le secteur correctionnel aurait un rôle à jouer. Cependant, des ressources supplémentaires pourraient être nécessaires pour réaliser le mandat élargi ce qui peut avoir pour effet de diminuer les ressources et de rendre plus flous les objectifs des organismes correctionnels, particulièrement en périodes de coupures.

7 **De quelle manière, selon vous, le principe de la réconciliation victime-infracteur-collectivité s'applique-t-il ou non aux détenus et aux victimes, en cas d'incarcération de l'infracteur?**

8 **Croyez-vous que l'énoncé de l'objet du système correctionnel devrait être modifié de façon qu'il y soit fait mention de la réconciliation?**

9 **Le principe que nous proposons d'ajouter à l'énoncé de la philosophie est-il adéquat et suffisant pour appuyer pareilles initiatives? Dans la négative, que devrait-on ajouter à l'énoncé, à votre avis?**

10 **Quels avantages ou inconvénients y aurait-il à élargir le mandat du système correctionnel de façon à fournir des services non seulement aux infracteurs, mais également aux victimes? En cas d'élargissement du mandat, pensez-vous que**

[149] Ibid., p. 12-13.

de tels services aux victimes devraient se limiter à ceux qui sont directement liés au mandat des organismes correctionnels? Le cas échéant, faudrait-il apporter des modifications à l'énoncé de l'objet et des principes?

LA RÉCONCILIATION EN MILIEU CARCÉRAL - CONSIDÉRATIONS PRATIQUES

La résistance à l'idée que les infracteurs peuvent réparer le préjudice causé est encore plus répandue à l'égard des détenus parce qu'il s'agit souvent d'individus qui sont dangereux ou qui ont commis les plus graves infractions. Étant donné que certains d'entre eux se sont déjà montrés dangereux (et quelques-uns même extrêmement dangereux), la société n'a pas considéré jusqu'à maintenant que les victimes pouvaient rencontrer, de quelque façon que ce soit, les infracteurs sans courir le moindre risque. Enfin, on a présumé que les victimes (et les infracteurs) ne s'intéresseraient pas à pareils programmes et ne voudraient pas y prendre part.

À ceux qui laissent entendre que la réconciliation peut uniquement être une solution viable dans certains cas (les moins graves), on peut répondre que c'est lorsqu'une infraction grave a été commise que la victime et l'infracteur ont le plus besoin de faire face au traumatisme qu'ils ont connu et de surmonter les sentiments qui continuent peut-être à les tourmenter. À New York, le Genesee County Sheriff's Department exploite, depuis 1983, un programme de réconciliation victime-infracteur dans le cadre d'un programme intensif d'aide à la victime. Ce programme, qui s'applique surtout à l'étape préalable au prononcé de la sentence, et dans bien des cas lorsque l'infracteur fait l'objet d'une détention provisoire, ne vise que les infractions les plus graves. Il semble bien fonctionner tant dans les milieux ruraux que dans les centres urbains[150]. Bien sûr, il faut reconnaître que dans les cas les plus graves, on devra ménager de nombreuses entrevues avec la victime et un certain nombre d'entrevues avec l'infracteur avant que les deux parties puissent se rencontrer; ces entrevues préalables sont destinées à établir un climat de confiance entre les participants et le médiateur.

Un certain nombre d'obstacles s'opposent à l'application de programmes de réconciliation en milieu carcéral, mais dans le système correctionnel fédéral actuel, il semblerait que certaines tendances favorisent un recours plus général à la réconciliation, à savoir la décentralisation de l'administration et des prises de décisions ainsi que le placement des détenus dans des établissements situés à proximité de leur demeure, la déréglementation et une plus grande souplesse dans l'ensemble du système, le recours accru à la médiation comme technique de règlement des différends, et la création d'un plus grand nombre de programmes d'aide aux infracteurs. Mais il est peut-être encore plus intéressant de noter qu'à l'heure actuelle, on tient davantage compte de la sécurité des gens que de la sécurité statique.

---

[150] D. Wittman, « From Genesee County to New York City : Victim and Offender Find Peace Through Reconciliation », *Family and Corrections Network, Working Paper #5*, 1984. Cet article figure à l'annexe 3 (Genessee County, New York Sheriff's Department) du *NAACJ Reconciliation Proceedings*, *supra*, note 15. Voir également la p. 9 de ce document.

D'autres initiatives sont néanmoins requises si l'on veut vraiment permettre la réconciliation en milieu carcéral. Des cours de perfectionnement ayant trait au règlement des différends, à la résolution des conflits, aux techniques de communication et à l'étude des phases psychodynamiques par lesquelles doivent passer tant l'infracteur que la victime pour faire face au traumatisme causé par la crise qu'ils traversent devraient être donnés aux membres du personnel qui s'intéressent à l'élaboration de méthodes de réconciliation. Les travailleurs correctionnels et les médiateurs doivent être en mesure de se montrer flexibles sans craindre de violer les règlements ou les lignes de conduite. Chaque infracteur aura besoin d'un projet individuel de programme, élaboré à la suite de négociations avec la victime ou avec un représentant de la collectivité. Les préparatifs de réconciliation devraient commencer au moment où la question du placement initial est examinée.

11 **Croyez-vous que les autorités correctionnelles devraient être tenues d'encourager la réconciliation victime-infracteur ou les rencontres entre une victime « suppléante » et l'infracteur pendant la période d'incarcération? Selon vous, dans quelles conditions est-ce que la réconciliation est appropriée? Si vous êtes d'accord avec cette idée, croyez-vous que le libellé figurant à la page 30 que nous proposons d'ajouter à l'énoncé de la philosophie correctionnelle est adéquat?**

12 **Suffit-il d'inclure une stratégie de réconciliation dans l'énoncé d'objet pour le système correctionnel ou croyez-vous plutôt qu'il soit préférable de légiférer sur la question? Ou encore, cette question relève-t-elle de la politique?**

LA RESTITUTION OU LE DÉDOMMAGEMENT

Le Canadian Crime Victims Association (CCVA) a proposé qu'une déduction soit effectuée sur le salaire des détenus lorsque le tribunal a ordonné la restitution. Bien que la restitution et le dédommagement soient rarement ordonnés en cas d'incarcération de l'infracteur, cette pratique pourrait changer.

À l'heure actuelle, pour obtenir une restitution ordonnée qui reste impayée, il faut passer par la cour civile. La saisie-arrêt du salaire et les autres recours dont disposent les créanciers sont régis par des lois provinciales. Le ministère de la Justice étudie en ce moment des dispositions améliorées pour l'application de toutes les ordonnances de restitution.

La déduction sur le salaire d'un détenu pour effectuer un paiement d'indemnisation soulève deux questions relatives à la *Charte*. Il n'est pas certain que les détenus puissent être traités différemment des autres personnes à qui il reste des restitutions ordonnées à payer. Il est possible de soutenir que le paiement que reçoit un détenu ne constitue pas un

« salaire » au même titre que le revenu provenant d'un emploi à l'extérieur de l'établissement et que ce paiement peut par conséquent être traité différemment, mais cela ne suffira peut-être pas à échapper à l'application de l'article 15 de la *Charte*. En outre, une déduction effectuée automatiquement sur le salaire d'un détenu peut être jugée une violation des dispositions de l'article 7 de la *Charte* si l'ordonnance de restitution fait l'objet d'un appel ou d'un contrôle judiciaire.

Cependant, à toutes fins utiles, la plupart des systèmes correctionnels versent aux détenus un salaire si minime (une fois les frais de « pension » déduits) que les sommes mises à la disposition des victimes seraient négligeables. Bien sûr, il existe certaines exceptions à cette règle, par exemple lorsque le détenu a la chance de trouver du travail auprès d'un employeur qui exploite une entreprise privée à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement et lui verse un salaire à un taux concurrentiel. En pareil cas, il peut être opportun d'effectuer des déductions aux fins de l'indemnisation ordonnée par le tribunal ainsi que du paiement des impôts et d'une pension alimentaire.

13 Croyez-vous qu'il serait opportun d'examiner les dispositions législatives possibles en vue de déduire la somme requise du salaire d'un détenu, lorsque le tribunal a ordonné la restitution? Pourquoi? À vos yeux, quels avantages et quels inconvénients la déduction de pareille somme comporte-t-elle, puisque le salaire d'un détenu est minime?

PARTIE III : LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION

La mise en liberté sous condition est sans aucun doute, pour les victimes, la question la plus controversée dans le domaine correctionnel. Les groupes canadiens de victimes n'ont pas recommandé l'abolition de la libération conditionnelle (contrairement à leurs homologues américains), mais ils ont formulé de nombreuses critiques à l'égard de la mise en liberté sous condition en général et ils ont demandé de nombreuses réformes. Nous n'examinerons à fond que les recommandations se rapportant directement au rôle des victimes. En effet, toute la question de la mise en liberté sous condition est traitée dans le troisième document de travail de la Révision du droit correctionnel, intitulé *La mise en liberté sous condition*. Les lecteurs qui s'intéressent à la question peuvent consulter ce document.

LES MOTIFS DE MISE EN LIBERTÉ CONDITIONNELLE FONDÉS SUR LA RÉPARATION DU TORT CAUSÉ À LA VICTIME

Nous avons déjà traité ci-dessus des différentes manières dont la restitution ou la réparation peuvent être assurées par l'infracteur directement à la victime ou indirectement à la société. Nous examinerons maintenant le processus de mise en liberté, de façon à déterminer les besoins de la victime, s'il en est, auxquels il serait possible de satisfaire au cours du processus de mise en liberté.

En ce qui concerne la réconciliation victime-infracteur, il semble improbable qu'envisagée à cette étape seulement du processus correctionnel elle ait un effet notable. En permettant à la victime d'assister ou de prendre la parole à l'audience de libération conditionnelle, on assurerait à coup sûr une rencontre entre la victime et l'infracteur, mais on peut se demander si pareille rencontre faciliterait de beaucoup la réconciliation, à moins que les commissions de libérations conditionnelles, dans les cas où la victime manifeste son désir d'être présente, ne considèrent qu'il est de leur devoir de faciliter la réconciliation, auquel cas tant l'infracteur que la victime devraient être longuement préparés à pareille rencontre. La réconciliation serait alors possible, mais il semble qu'elle soit trop tardive.

Certains estiment que les systèmes correctionnels permettent à l'infracteur d'avoir recours aux programmes de travail dans la collectivité, de façon à être en mesure de consacrer une partie de son salaire à l'indemnisation de la victime. Étant donné que les détenus sont encouragés à chercher un emploi, lorsqu'ils demandent ou lorsqu'ils obtiennent une libération conditionnelle, ils pourraient être tenus de payer une indemnité aux termes d'une ordonnance judiciaire ou de quelque autre arrangement, en plus de consacrer une partie de leur salaire à l'entretien de leur famille. Le cas échéant, ils pourraient fournir des services communautaires, au lieu de dédommager la victime.

La politique de la Commission nationale des libérations conditionnelles permet que l'indemnisation soit imposée comme condition à laquelle le détenu doit donner son

accord avant que lui soit octroyée la mise en liberté dans les seuls cas où la restitution est prévue par une ordonnance judiciaire[151]. La politique de la Commission des libérations conditionnelles de l'Ontario n'interdit pas formellement l'indemnisation, mais dans la pratique, celle-ci est rarement imposée comme condition de la libération conditionnelle, peut-être parce qu'un si grand nombre de détenus sont déjà assujettis à des conditions de probation au moment de leur mise en liberté, conditions qui peuvent comprendre l'indemnisation. (La politique de cette Commission prévient également que les conditions imposées sur la libération conditionnelle doivent être utilisées judicieusement et être vues comme un moyen d'aider le libéré conditionnel à réintégrer la collectivité et de réduire le risque pour cette dernière. La Commission doit veiller à ce que les conditions spéciales soient raisonnables et que le surveillant des libérés conditionnels puisse les mettre en application[152].)

Par contre, la Commission des libérations conditionnelles de la Colombie-Britannique encourage la restitution, le dédommagement et la prestation de services à la victime ou à la collectivité[153]. En effet, la Commission estime que si l'infracteur est encouragé à réparer le tort causé, la victime et la société se feront une idée plus favorable de la justice, surtout en ce qui concerne l'exécution équitable de la peine; de plus, l'infracteur est alors en mesure d'assumer la responsabilité de ses actes et de remédier à la situation. On croit que l'infracteur peut ainsi s'attirer la confiance du public, en démontrant son aptitude à se comporter d'une manière responsable.

En élaborant sa politique, la Commission de la Colombie-Britannique a tenu compte des principes directeurs suivants :

1 Le détenu devrait être informé, avant de présenter sa demande, que certaines conditions pourraient lui être imposées ou qu'il sera peut-être tenu de consentir à certains arrangements, en vue de la réparation du tort causé.

2 Le programme ne devrait pas être de nature punitive, mais l'accent devrait être mis sur des valeurs positives et constructives.

3 Lorsqu'il est facile de déterminer si le tort peut être réparé, et lorsque le détenu ou libéré conditionnel veut dédommager la victime et est en mesure de le faire, la Commission des libérations conditionnelles devrait assurer l'élaboration d'un programme destiné à répondre d'une manière raisonnable aux besoins de la victime et à l'aptitude de l'infracteur à réparer le tort causé.

4 Pareils arrangements et pareilles conditions devraient être proportionnés à l'acte criminel commis et au but visé par la

---

[151] Commission nationale des libérations conditionnelles, *Manuel des politiques et procédures*, Ottawa, CNLC, p. 87.
[152] Commission des libérations conditionnelles de l'Ontario, *Policy and Procedure User Manual*, section 4, page 10.
[153] Commission des libérations conditionnelles de la C.-B., *Manual of Policy and Procedures*, chap. 31, aux p. 108 à 111.

sentence, s'il est connu.

5 Tout programme destiné à établir un contact entre la victime et l'infracteur est assujetti au consentement mutuel des parties, et l'une ou l'autre des parties a le droit de refuser une rencontre.

6 Tous les arrangements et toutes les conditions doivent être expressément énoncés et acceptés, et toute conséquence qu'entraînerait le défaut de s'y conformer doit être comprise dès le début du programme. La Commission a décidé que lorsque la sentence comporte une ordonnance de dédommagement non encore exécutée au moment de l'audience de libération conditionnelle, elle peut imposer une condition particulière, sur le certificat de libération conditionnelle, soit que le libéré conditionnel exécute en partie l'ordonnance dans le délai fixé dans le certificat, à défaut de quoi la libération conditionnelle pourrait être suspendue.

Lorsque aucune ordonnance de dédommagement n'a été rendue au moment du prononcé de la sentence, la Commission peut inclure comme « condition en vue de la mise en liberté », sur le certificat de libération conditionnelle, une déclaration énonçant les mesures que le libéré conditionnel a l'intention de prendre en vue du dédommagement, mais la victime (si elle est connue) et le détenu doivent y avoir tous deux consenti. Si la condition n'est pas respectée, le personnel de surveillance devrait chercher à rétablir l'entente de dédommagement ou à adopter une solution de rechange plutôt que de suspendre la mise en liberté.

Il existe toutefois nombre d'arguments à l'encontre de pareilles conditions, le plus important étant que de telles conditions (et surtout la restitution) pourraient être illégales, en ce sens qu'elles pourraient être considérées comme infligeant une peine (que seul le tribunal qui a prononcé la sentence est autorisé à imposer), ou comme infligeant une punition supplémentaire contraire au paragraphe 11(h) de la *Charte* qui prévoit qu'une personne ne doit pas être punie de nouveau pour une infraction dont elle a été définitivement déclarée coupable et punie. Cet argument aurait plus de poids dans les cas où le juge qui a prononcé la peine a estimé qu'il n'était pas approprié d'imposer une telle ordonnance. Par ailleurs, si le juge n'a pas étudié cette possibilité au moment de la détermination de la peine, l'argument perd de sa valeur lorsque l'infracteur semble avoir accepté de son plein gré l'arrangement, ou lorsqu'il choisit de purger une portion de sa peine dans un centre résidentiel communautaire et de trouver un emploi rémunéré dans un atelier parrainé par l'État (ce qui n'est pas souvent le cas au Canada). Toutefois, il peut être difficile d'établir une distinction entre la contrainte subtile et la participation volontaire.

Il ne convient peut-être pas d'ailleurs que les autorités en matière de libération conditionnelle imposent la restitution ou la réparation comme conditions. Les conditions de la libération conditionnelle sont généralement conçues pour réduire le danger que

présente un infracteur et pour faciliter la réinsertion sociale de ce dernier. Il est possible de soutenir que la restitution n'est liée directement ni à l'endiguement du risque ni à la réinsertion sociale. Certains s'inquiètent qu'en l'absence d'une ordonnance fixant le quantum de la restitution, les règles de procédure s'avèrent insuffisantes au moment de l'audience de libération conditionnelle puisque au moment du procès, l'avocat de l'accusé peut contre-interroger les témoins de la Couronne au sujet du montant de la demande d'indemnisation.

Finalement, nous devons aussi reconnaître qu'étant donné que la plupart des infracteurs ont fort peu d'argent à leur sortie de prison ou d'un pénitencier, exiger la restitution constituerait dans bien des cas une condition irréalisable, dont la violation entraînerait la suspension de la libération et le retour du détenu à l'établissement. De telles conditions d'indemnisation imposées à la mise en liberté sous condition pourraient nuire gravement à la réadaptation sociale des infracteurs et dans certains cas extrêmes, elles pourraient même les pousser à récidiver, afin de tâcher d'accumuler les sommes nécessaires au paiement de l'indemnité.

Les problèmes que posent pareils programmes peuvent être atténués lorsqu'un projet individualisé est élaboré, souvent avec l'aide d'un médiateur compétent qui obtient le consentement tant de la victime (ou de la collectivité) que de l'infracteur et ce, particulièrement lorsqu'une mise en liberté prématurée est envisagée. De plus, d'autres mesures réparatrices, comme le service communautaire, peuvent être mieux vues, surtout si elles sont présentées comme une composante d'un programme ou comme solution de rechange à l'incarcération.

En plus de la question de savoir si les commissions de libérations conditionnelles devraient envisager la réparation du tort causé à la victime pendant la période de libération conditionnelle, on pourrait se demander si elles devraient ou non être autorisées à tenir compte des efforts que l'infracteur a déjà faits afin de dédommager la victime ou la collectivité. À l'heure actuelle, les détenus n'ont pas souvent l'occasion de le faire. Néanmoins, si pareilles occasions deviennent plus nombreuses, les commissions de libérations conditionnelles devraient être encouragées à tenir compte de cette considération.

14 Croyez-vous que les commissions de libérations conditionnelles devraient imposer des conditions de restitution ou de réparation liées à la libération conditionnelle lorsqu'une ordonnance judiciaire a été rendue à cet effet? Pourquoi? Quelles mesures faudrait-il prendre si un infracteur manque à une telle condition? Pourquoi?

15 Croyez-vous que les conditions facultatives de restitution ou de réparation liées à la libération conditionnelle seraient appropriées, à défaut d'ordonnance judiciaire à cet effet? Quelles mesures devraient être prises si un infracteur viole une telle condition? Pourquoi? Selon vous, quelles règles de

procédure, le cas échéant, doivent être ajoutées au déroulement de l'audience afin de veiller à ce que le quantum soit fixé selon une procédure correcte?

16 **Pareilles conditions, qu'elles soient obligatoires ou facultatives, sont-elles applicables à toutes les infractions, quelles qu'elles soient? À tous les infracteurs? Dans la négative, que devrait-on exclure? Pourquoi?**

17 **Quel rôle, le cas échéant, les groupes et organismes communautaires devraient-ils jouer, lorsqu'on a recours au dédommagement pendant la période de liberté conditionnelle?**

18 **Croyez-vous que les critères de libération énoncés à l'article 10 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* devraient être modifiés de façon à exiger que la réconciliation ou le dédommagement entrent en ligne de compte? Ou encore, les commissions de libérations conditionnelles devraient-elles être autorisées à tenir compte des efforts qu'a faits, ou que se propose de faire, le détenu afin de dédommager la victime ou doivent-elles en être empêchées :**

a) lorsque la restitution ou une forme quelconque de dédommagement a été ordonnée par le juge qui a prononcé la sentence?

b) lorsque aucune ordonnance n'a été rendue au moment du prononcé de la sentence?

LES AUDIENCES PUBLIQUES : LE RÔLE DE LA VICTIME ET DU PUBLIC

La question de savoir si la victime doit avoir le droit ou la permission de participer, d'une manière ou d'une autre, à l'audience de libération conditionnelle est extrêmement délicate. Cette participation pourrait revêtir différentes formes : la victime pourrait être autorisée à assister à toute l'audience à titre d'observatrice, sans toutefois avoir la possibilité de formuler des commentaires; elle pourrait aussi assister au début de l'audience pour faire verbalement des observations devant la commission; ou on pourrait lui permettre d'avoir un rôle plus actif, et notamment de faire des observations à la fin de l'audience.

Certains estiment que c'est le droit bien légitime de la victime d'un crime violent de voir à ce que son agresseur ne soit pas mis en liberté prématurément. Certaines victimes soutiennent que si elles participaient aux audiences de libération conditionnelle, elles seraient en mesure de donner à la commission de libérations conditionnelles une description exacte de la nature de l'infraction ainsi que tout renseignement pertinent (comme le fait que l'infracteur a par la suite proféré des menaces) servant à décrire l'acte criminel commis ou à évaluer le risque qu'un nouvel acte criminel soit éventuellement

commis. Ces renseignements aideraient également les commissions de libérations conditionnelles à imposer à l'infracteur des conditions appropriées de mise en liberté, par exemple qu'il demeure à l'extérieur de la région où habite la victime. Cet argument est encore plus convaincant lorsque la commission de libérations conditionnelles n'a pas reçu, pour quelque raison que ce soit, une déclaration de la victime.

On peut aussi soutenir que le besoin qu'a la victime de savoir ce qu'il advient, en fin de compte, de l'infracteur lui confère le droit d'assister à l'audience comme observatrice ou que de toute façon, si on lui permet de participer plus activement, elle verra le processus de justice pénale d'un meilleur oeil. Toutefois, il faut examiner les raisons motivant un tel changement dans le contexte de ce qui relève du mandat du décideur. L'étendue du traumatisme subi par la victime n'est pas nécessairement une question aussi pertinente lorsqu'il s'agit d'accorder ou de refuser une libération conditionnelle. La détermination de la peine s'effectue de manière à tenir compte de la réprobation sociale et à dissuader ceux qui envisagent un comportement criminel, tandis que les décisions relatives à la mise en liberté sont prises principalement en fonction d'une évaluation du danger que représente l'infracteur. Bien sûr, les actes du détenu qui ont occasionné le traumatisme ou qui y ont contribué doivent entrer en ligne de compte dans l'évaluation du risque que présenterait l'infracteur pour la collectivité, s'il était mis en liberté, ou peuvent entrer en ligne de compte lorsqu'il s'agit de déterminer les conditions de libération. Il semble tout à fait opportun de tenir compte de l'expérience ou de l'opinion de la victime, lorsque cette dernière (ou sa famille) et l'infracteur risquent de se rencontrer après la libération.

Il convient de se rappeler que les commissions de libérations conditionnelles n'existent pas pour imposer une nouvelle peine aux infracteurs : l'audience de libération conditionnelle n'est pas l'occasion désignée pour que soient remis en question les critères légaux s'appliquant à la libération conditionnelle et l'admissibilité à cette dernière prévue par la loi. Le rôle de la Commission des libérations conditionnelles est d'appliquer les critères légaux à un cas précis.

Quant à la question de savoir si la victime devrait être autorisée à assister à l'audience de libération conditionnelle à titre d'observatrice, certaines questions de droit et de politique la rendent encore plus complexe. En effet, contrairement à certains mécanismes judiciaires comme le procès et l'audience en vue de déterminer la peine, les audiences de libération conditionnelle ne sont pas soumises à l'examen du public. (Les commissions de libérations conditionnelles sont l'un de plusieurs tribunaux administratifs dont les audiences ont lieu à huis clos). Certains préconisent que les audiences des commissions de libérations conditionnelles soient ouvertes au public et notamment aux médias, et qu'une transcription officielle soit faite des délibérations, de sorte que les audiences « sortent de l'ombre », et ce, tant au profit des infracteurs et du public que des victimes. Il a également été soutenu que les audiences publiques rendraient encore plus manifeste l'obligation qu'a la commission de libérations conditionnelles de rendre compte et rétabliraient la confiance du public, car le fonctionnement des commissions de libérations conditionnelles influe directement sur la sécurité du public.

D'autre part, le principal argument à l'encontre des audiences publiques est qu'elles

décourageraient un échange libre et sincère de renseignements et d'opinions entre les membres de la commission de libérations conditionnelles et l'infracteur. De plus, des renseignements hautement personnels, qui sont actuellement protégés par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, se trouveraient divulgués au sujet de l'infracteur. En outre, les comptes rendus des médias pourraient gêner l'infracteur et, par conséquent, influer d'une manière défavorable sur son aptitude à réintégrer la société.

Il serait possible de remédier à la situation en interdisant la publication du nom des individus qui demandent une libération conditionnelle, mais il n'est pas du tout certain que la validité de pareille interdiction générale soit reconnue, si celle-ci faisait l'objet d'un litige fondé sur la *Charte*. De fait, les règles actuelles prévoyant la tenue d'audiences à huis clos pour de nombreux tribunaux administratifs pourraient elles-mêmes faire l'objet d'une controverse[154]. Cependant, à notre avis, compte tenu des répercussions négatives probables qu'aurait sur la réintégration de l'infracteur une audience de libération conditionnelle entièrement publique, certaines restrictions

---

[154] Il semble clair que les médias auront accès à toutes les instances judiciaires (mais dans certains cas, l'identité des parties ou des témoins sera peut-être protégée), et il se peut fort bien qu'ils demandent sous peu d'avoir accès à la plupart des instances judiciaires qui ont actuellement lieu à huis clos, particulièrement lorsque ces dernières sont étroitement liées à l'administration de la justice. La Cour fédérale a récemment décidé que les enquêtes sur des questions d'immigration devraient être ouvertes aux médias vu que ces audiences font maintenant partie du processus d'administration de la justice, qu'elles sont assujetties aux dispositions de la *Charte* et qu'elles ne peuvent être interdites aux médias pour des questions d'ordre administratif pour en faciliter le déroulement : *Southam Inc. et al.* c. *le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et al.*, Doc. T-1588-87, le 27 juillet 1987 (non encore publié). Si les médias étaient autorisés à assister aux audiences de libération conditionnelle et à donner un compte rendu des débats, les requérants devraient-ils être autorisés à demander que l'audience ait lieu à huis clos, quant à certains points, ou que certains aspects de l'audience ainsi que leur identité ne soient pas rendus publics? Telle est la question que s'est posée le Groupe de travail. Pour que leur constitutionnalité soit reconnue en cas de litige fondé sur la *Charte*, il faudra démontrer que pareilles mesures sont destinées à protéger des valeurs sociales d'une importance primordiale; de plus, il serait sage pour le législateur de laisser au tribunal un certain pouvoir d'appréciation quant à la question de savoir si pareilles ordonnances devraient être rendues dans tous les cas. En Ontario, on a tenté de le faire, dans le domaine de la protection de l'enfance, en adoptant, dans la *Loi sur les services à l'enfant et la famille*, S.O. 1984, Chap. 55, certaines dispositions qui prévoient la tenue d'une audience à huis clos, à moins qu'une ordonnance à l'effet contraire ne soit rendue, ainsi que la tenue d'audiences en présence de représentants des médias, à moins que ceux-ci ne soient exclus; la Loi interdit également la publication de renseignements qui permettraient d'identifier des jeunes gens. La cour d'appel de l'Ontario a confirmé la validité d'une interdiction de publier le nom de jeunes gens impliqués dans des procédures engagées aux termes de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, et de plaignants adultes faisant l'objet de poursuites, aux termes du *Code criminel*, dans une affaire d'agression sexuelle. Dans les deux cas, il a été jugé que les interdictions constituaient une limite raisonnable, prescrite par la loi et de toute évidence justifiable, dans une société libre et démocratique. Dans la première affaire (Re : *Southam Inc. and the Queen, [Southam No. 2]*, (1986) 20 C.R.R., 7), la cour d'appel de l'Ontario a souscrit aux motifs du juge du High Court (publiés dans (1985) 12 C.R.R. 212 (1985); 14 D.L.R. (4th) 683; et (1985) 6 C.C.C. (3rd) 262), qui était convaincu, par suite de la déposition de l'expert qu'il avait entendu, que la publication du nom d'un jeune peut lui causer préjudice et qu'il serait presque impossible pour les juges de prévoir les cas dans lesquels un préjudice serait causé. (La Cour suprême du Canada a refusé d'entendre l'appel interjeté par les médias). Dans la seconde affaire, *Canadian Newspaper Co. Ltd.* v. *A.G. of Canada and Regina v. D.D.*, (1985), 14 C.R.R. 276; (1985), 16 D.L.R. (4th) 642; (1985), 17 C.C.C. (3rd) 385, la cour a jugé que la disposition du *Code criminel* relative à l'interdiction de publier, sauf quant à son caractère obligatoire, était valide et constituait une limite raisonnable destinée à encourager les plaignants, dans une affaire d'agression sexuelle, à intenter des poursuites au criminel et à témoigner. Les adultes n'ont jamais été protégés de cette façon (alors que les enfants ont souvent eu un statut particulier, aux termes de la loi), mais il se peut bien qu'une preuve de ce genre soit présentée quant au risque possible que courrait le libéré conditionnel dont l'identité et les allées et venues sont publiquement connues alors qu'il tente de réintégrer la collectivité. Ce sont des facteurs de ce genre qui ont convaincu un juge de la Cour suprême de l'Ontario que les dispositions de la *Charte* relatives à l'égalité devraient protéger autant l'accusé (avant qu'il ne soit reconnu coupable) que le plaignant quand l'identité de ce dernier est protégée par une ordonnance d'interdiction de publier : *Regina c. R.*, (1986) 28 C.C.C. (3d) 188.

s'avèrent encore nécessaires. Comme nous l'avons constaté en examinant d'autres questions, il faut établir l'équilibre entre, d'une part, le droit à la vie privée des individus qui demandent une libération conditionnelle et, d'autre part, les inquiétudes du public au sujet de sa sécurité et la probité du système décisionnel en matière de libérations conditionnelles.

De plus, les commissions de libérations conditionnelles ont intérêt à faire tous les efforts pour être le plus transparentes possible. Ainsi, la Commission nationale des libérations conditionnelles a déjà permis à des représentants des médias et de groupes de victimes d'assister aux audiences de libération conditionnelle, à titre d'observateurs. La chose semble avoir entraîné une meilleure compréhension du processus de libération conditionnelle et a accru la crédibilité de celui-ci aux yeux des observateurs. C'est pourquoi pareille pratique devrait continuer à exister, du moins dans certains cas.

Nombre d'arguments s'opposent à la participation de la victime à la libération conditionnelle. Au moment de la détermination de la peine, l'infracteur a le pouvoir de contester la validité de la déclaration faite par la victime, en contre-interrogeant les parties de l'adversaire et en soumettant ses propres preuves. Au moment de l'audience de libération conditionnelle, non seulement l'infracteur a un pouvoir plus limité à cet égard, mais aussi la nouvelle déclaration faite par la victime au moment où une mise en liberté est prise en considération peut être moins fiable que celle faite à un moment plus rapproché de la date de l'infraction.

On craint aussi que la présence de victimes pousse indûment les commissions de libérations conditionnelles à faire preuve de partialité et que, dans le cas où la victime fait un exposé enflammé surtout, il soit impossible pour la commission de tenir objectivement compte du risque que présente l'infracteur et d'autres facteurs pertinents. Il est également soutenu qu'étant donné que seules certaines victimes comparaîtraient devant la commission (selon une étude américaine, fort peu de victimes le feraient)[155], cette partialité se manifestera uniquement dans certains cas, la décision étant alors fondée non sur toute la gamme des facteurs pertinents, mais également sur la situation de la victime. Or, étant donné que les victimes qui ont reçu une bonne instruction et qui savent bien s'exprimer sont peut-être en mesure d'invoquer des arguments plus convaincants à l'appui de leur cause, on craint que s'il leur est permis de prendre la parole à l'audience, les décisions n'en seront que plus disparates. Certains affirment carrément que pareilles propositions sont destinées à intimider les membres de commissions de libérations conditionnelles, en tentant de les convaincre de refuser une libération conditionnelle dans un plus grand nombre de cas[156].

---

[155] D.R. Ranish et D. Schichor, « The Victim's Role in the Penal Process : Recent Developments in California », (1985) *Federal Probation*, p. 54. Les victimes (32 au total) n'ont déposé une requête en vue de comparaître devant le California Board of Prison Terms que dans 14 des 818 affaires entendues au cours de la première année qui a suivi l'adoption du *Bill of Rights* de la Californie. (Ladite commission des libérations conditionnelles n'entend que les affaires dans lesquelles un infracteur condamné à perpétuité est en cause. Le public avait depuis bon nombre d'années la possibilité de formuler des commentaires par écrit conformément à la clause dite « public outcry clause »).

[156] *Ibid.*, p. 54.

Toutefois, si les victimes sont autorisées à assister aux audiences de libération conditionnelle pour formuler verbalement des commentaires devant la commission, il faudrait, selon les principes de justice fondamentale, qu'elles le fassent au début de l'audience. Telle est la procédure que suit, à l'heure actuelle, la Commission des libérations conditionnelles de l'Ontario; un compte rendu de pareils commentaires est alors rédigé et présenté au détenu concerné pour qu'il puisse y répondre. Il serait préférable que pareilles déclarations soient faites en présence du détenu, sauf dans les quelques rares cas où la commission ne communiquera à celui-ci que l'essentiel du message afin d'assurer toute l'équité possible (tant réelle qu'apparente) au détenu qui agit pour obtenir sa mise en liberté.

La déclaration originale de la victime et la déclaration mise à jour ne soulèvent pas les mêmes problèmes. Selon la politique actuelle de la Commission nationale des libérations conditionnelles, il est tenu compte, avant l'audience ou au moment de l'audience, de toute observation faite par écrit par une victime, mais les commissaires ne rencontrent pas cette dernière personnellement. La victime peut rencontrer un membre du personnel de la Commission des libérations conditionnelles qui consignera ses remarques à l'intention des commissaires. La Commission tiendra compte aussi d'une déclaration présentée par la victime au moment de la détermination de la peine. Cette déclaration peut être mise à jour par le personnel de la Commission; suivant la procédure, les agents de préparation des cas sont tenus d'entrer en contact avec la victime quand cela est approprié[157]. Ces déclarations écrites font partie des renseignements dont tiennent compte les commissaires qui ont le droit de vote. Elles sont divulguées aux détenus, à moins qu'il ne puisse être démontré que les raisons d'intérêt public (par exemple des menaces à l'encontre de la victime) l'emportent sur le droit qu'a l'infracteur d'avoir accès à l'information[158].

Au Canada, les victimes ont le privilège d'écrire aux commissions de libérations conditionnelles afin d'exprimer leur point de vue au sujet de la mise en liberté anticipée d'un détenu, mais peu de victimes semblent le savoir. On a laissé entendre qu'on devrait chercher à informer le grand public de l'existence de pareil droit, et qu'un plus grand nombre de victimes exprimeraient peut-être leur point de vue si ce droit, de même que l'obligation pour les membres de la Commission de tenir compte des observations formulées, étaient prévus par la loi. D'autres croient qu'il est inutile de reconnaître, au moyen d'une disposition légale, le « droit d'écrire », mais que les obligations des commissions de libérations conditionnelles qui reçoivent pareilles observations pourraient être codifiées. La CNLC fait circuler actuellement la nouvelle politique sur l'intervention des victimes. Le public sera donc plus conscient de la volonté de la Commission de tenir compte des observations de la victime.

En ayant recours à la déclaration de la victime dont il est tenu compte au moment de déterminer la peine et qui est transmise avec tous les renseignements pertinents aux autorités correctionnelles, y compris les commissions de libérations conditionnelles

---

[157] Commission nationale des libérations conditionnelles, *supra*, note 39, p. 43.

[158] *Ibid.*, p. 62, *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, art 17; DORS/78-428, dans sa forme modifiée; *Cadieux* c. *Directeur de l'établissement Mountain et Commission nationale des libérations conditionnelles*, (1984), 9 Admin. L.R. 50, 41 C.R. (3d) 30, 13 C.C.C. (3d) 330, 10 C.R.R. 248 (div. de première instance de la Cour féd.)

(comme proposé à la p. 23 *supra*), on veille à ce que les autorités décisionnelles soient saisies des renseignements pertinents et on répond aux inquiétudes exprimées par la victime. Dans les cas où une déclaration de la victime n'a pas déjà été présentée ou lorsqu'une mise à jour s'avère nécessaire, la victime devrait, le cas échéant, faire parvenir à la Commission nationale des libérations conditionnelles ses observations écrites. (Une déclaration ou des observations de ce genre doivent bien être présentées assez tôt pour qu'elles soient communiquées à l'infracteur.)

19 **Lorsque la victime a manifesté son désir d'être informée de la libération d'un détenu, l'agent de gestion de cas devrait-il lui demander de faire une déclaration par écrit? La victime devrait-elle être autorisée ou encouragée à mettre à jour les déclarations qu'elle a déjà présentées? Quelles limitations devrait-il y avoir, le cas échéant, quant à la teneur ou quant à la forme de pareilles déclarations? Pourquoi?**

20 **La victime devrait-elle être autorisée à assister à l'audience de libération conditionnelle qui est tenue relativement à l'affaire qui la concerne? Dans l'affirmative, croyez-vous que son rôle devrait être limité à celui d'observatrice, ou la victime devrait-elle avoir le droit de participer d'une manière ou d'une autre à l'audience? Devrait-elle être autorisée à assister à toute l'audience? Cette question doit-elle faire l'objet d'une loi ou d'une politique? Pourquoi?**

21 **La législation fédérale devrait-elle prévoir que les audiences de libération conditionnelle puissent être tenues en public? Pourquoi? Dans l'affirmative, les personnes qui désirent y assister devraient-elles être tenues de présenter une demande à cet égard? Pourquoi?**

22 **Quelles limitations, le cas échéant, devrait-il y avoir à l'égard de la publication de renseignements au sujet de l'individu qui a demandé une libération conditionnelle? Pourquoi?**

LA DEMANDE D'EXAMEN OU D'APPEL INTERJETÉ PAR LA VICTIME À L'ENCONTRE DE LA DÉCISION

Si la victime est autorisée à assister ou à témoigner à l'audience de libération conditionnelle, on pourrait soutenir qu'elle devrait également être informée de la décision de la commission et des motifs y afférents, comme cela se fait dans certains États américains. En pareil cas, la victime devrait-elle également avoir le droit d'interjeter appel à l'encontre d'une décision « défavorable » de la commission?

Certains soutiennent que, dans certains cas, lorsqu'une commission de libérations

conditionnelles décide de mettre un infracteur en liberté contre la volonté de la victime, cette dernière devrait avoir le droit d'interjeter appel devant un tribunal à l'encontre de la décision, quant au fond. (Les mêmes personnes soutiennent que l'infracteur devrait également être en mesure d'interjeter un appel en justice quant au fond à l'encontre de toute décision rendue en ce domaine).

Il convient d'établir une distinction entre une situation où une victime désire présenter de nouveaux renseignements à un décideur après que la décision a été prise et une situation où une victime n'est tout simplement pas d'accord avec la décision et tient à la faire examiner par un tiers. Contrairement à un tribunal qui perd généralement sa juridiction une fois qu'il a prononcé une décision, une commission de libérations conditionnelles conserve son pouvoir et peut revoir ses décisions[159]. La commission, si elle est saisie de renseignements dont elle ne disposait pas au moment où elle a pris sa décision, peut étudier cette dernière de nouveau. Elle sera peu portée à revenir sur une décision de mettre en liberté un détenu à moins que des preuves indiquent très clairement qu'il existe un risque, mais à la faveur de nouveaux renseignements, elle peut imposer des conditions supplémentaires sur la mise en liberté ou commander une surveillance plus étroite du libéré conditionnel.

À l'heure actuelle, le *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus* prévoit que les détenus sous responsabilité fédérale qui se sont vu refuser une libération conditionnelle totale, ou dont la libération conditionnelle ou la surveillance obligatoire a été révoquée, peuvent demander un réexamen de la décision. Selon la politique de la CNLC, pareilles décisions peuvent être modifiées ou infirmées, si la division d'appel de la Commission est d'avis qu'un manquement ou qu'un recours illégitime aux procédures prévues par la Loi, par le Règlement ou par une politique porte atteinte à la décision rendue, que cette dernière est fondée sur des renseignements erronés ou insuffisants, ou que l'information disponible au moment du réexamen laisse entendre que la décision n'est pas conforme à l'équité ou à la justice[160].

Il serait bon d'envisager un élargissement de la portée de ce règlement, de façon qu'il vise également les victimes, peut-être d'une manière plus restrictive que dans le cas des détenus, mais il semble peu probable que cette mesure offre autre chose aux victimes que les recours non officiels dont elles disposent déjà. Les victimes n'ont pas besoin d'une autorisation légale pour transmettre par écrit aux commissions de libérations conditionnelles des renseignements au sujet d'un infracteur, que ce soit avant ou après la mise en liberté de ce dernier. Sans y être obligées par des dispositions législatives, les commissions de libérations conditionnelles prennent très au sérieux toute information reçue des victimes. Comme nous l'avons déjà souligné, il pourrait néanmoins être souhaitable de préparer à cet égard des directives officielles. Évidemment, il est

---

[159] Dans l'arrêt *Conroy and The Queen* (1983), 5 C.C.C. (3rd) 501, du High Court de l'Ontario a jugé que la Commission nationale des libérations conditionnelles pouvait imposer des conditions raisonnables au libéré conditionnel, lorsqu'un changement de circonstances le justifiait. La cour a fait remarquer que la Commission des libérations conditionnelles avait compétence exclusive en matière de libération conditionnelle et qu'elle doit implicitement avoir le pouvoir de corriger toute injustice à laquelle ont donné lieu ses propres actes ou ordonnances.

[160] *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 22, *supra*, note 46; Commission nationale des libérations conditionnelles, supra, note 39, p. 73.

préférable que ces points de vue soient examinés avant que la première décision ne soit prise. On facilitera l'atteinte de ce résultat en veillant à ce que les victimes reçoivent des renseignements opportuns au sujet du processus de libération conditionnelle.

En ce qui concerne l'examen par un tiers des décisions de la commission des libérations conditionnelles, il n'est pas possible à l'heure actuelle d'interjeter appel en justice[161] à l'encontre d'une décision de la commission et le droit à un contrôle judiciaire est limité[162] au cas où le détenu peut prouver que la commission a manqué à son devoir d'agir équitablement en vertu de la *common law* ou n'a pas respecté l'article 7 de la *Charte*.

Il est impossible d'interjeter appel en justice quant au fond à l'encontre de décisions prises par un tribunal comme la Commission des libérations conditionnelles puisqu'il est admis, particulièrement quand les décideurs oeuvrent dans un domaine relativement bien défini, qu'il est peu utile de permettre à des juges de substituer leurs décisions à celles de ces tribunaux, qui sont souvent constitués de membres spécialistes du domaine. En effet, dans une cour de justice, un juge doit constater les faits et choisir et appliquer les règles de droit pertinentes. Un appel interjeté à l'encontre d'une décision judiciaire est normalement lié à une erreur de droit et, n'est que dans de rares cas, lié à une erreur de fait. Cependant, une commission de libérations conditionnelles prend des décisions d'un genre très différent. Tout en tenant compte des circonstances de la première infraction, de la participation du détenu à des programmes carcéraux, de toute évaluation psychiatrique ou autre et des plans de sortie de l'infracteur, la commission détermine le risque éventuel que présente l'infracteur pour la collectivité et la viabilité de ses plans de sortie. Pourvu que la commission respecte toutes les règles normales d'équité de procédure, qu'elle examine tous les renseignements pertinents et qu'elle applique les critères légaux en matière de libération conditionnelle, la décision n'est pas et ne devrait pas être assujettie à un examen externe uniquement parce qu'une personne n'est pas d'accord avec le résultat. Comme nous l'avons déjà signalé, une victime qui n'est pas d'accord avec la décision d'une commission de libérations conditionnelles peut faire part de ses raisons par écrit à ladite commission.

Il convient de souligner que, jusqu'à maintenant, seuls les infracteurs ont fait appel au contrôle judiciaire prévu par la *Loi sur la Cour fédérale*. On constate avec intérêt qu'il ne semble pas interdit aux victimes de présenter de telles demandes; il semble peu probable que la victime ait qualité pour agir[163], sauf dans des situations exceptionnelles,

---

[161] L'appel en justice, qui doit être prévu de façon explicite par la loi, permet une révision plus approfondie de la décision du tribunal que le contrôle judiciaire à l'heure actuelle, la loi ne prévoit pas d'appel en justice à l'encontre des décisions d'une commission des libérations conditionnelles, que cet appel provienne de l'infracteur ou de quelqu'un d'autre, mais ces décisions peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

[162] L'expression « contrôle judiciaire » désigne la revue par la Cour fédérale du Canada des décisions prises par la Commission nationale des libérations conditionnelles (et par tout autre tribunal administratif fédéral) conformément à l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, chap. 10 (2e Supp.), dans sa forme modifiée. La Cour peut revoir les décisions de la Commission qui vont à l'encontre de son devoir d'agir équitablement, qui vont au-delà de sa juridiction (si par exemple elle n'a pas tenu compte des critères législatifs relatifs à la mise en liberté), ou qui violent les droits d'un infracteur en vertu de la *Charte*. Les demandes présentées à la Cour fédérale peuvent être entendues assez rapidement. Les décisions prises par les commissions des libérations conditionnelles provinciales peuvent être assujetties à un contrôle judiciaire en vertu de textes législatifs provinciaux.

[163] Par « qualité pour agir », on entend le droit de présenter une requête et d'être entendu. Les décisions rendues en matière de libération conditionnelle ont toujours été considérées comme étant de nature administrative et non de

lorsqu'elle peut démontrer, (ou lorsqu'un autre membre du public peut démontrer), l'existence d'un lien direct entre sa sécurité et la décision de mettre le détenu en liberté ou les conditions de mise en liberté, mais les tribunaux sont néanmoins tenus d'examiner pareille demande, le cas échéant. La victime devrait probablement prouver que sa crainte continue est fondée sur un motif clair et réel autre que la perpétration de l'infraction pour laquelle l'infracteur a été incarcéré.

En résumé, il est préférable que les changements apportés au rôle de la victime en matière de libérations conditionnelles visent principalement à s'assurer à ce que les commissions de libérations conditionnelles prennent avant tout des décisions judicieuses et qu'elles contribuent à augmenter la confiance du public dans le processus décisionnel tout en tenant compte de l'importance de protéger le droit des détenus à des audiences équitables. La présentation et la mise à jour de déclarations de victimes contribuent à la réalisation de ces deux objectifs. Les mécanismes, de nature périodique ou régulière, qui permettent aux victimes, à la presse ou aux membres du public d'assister aux audiences à titre d'observateurs peuvent contribuer au second.

23 Croyez-vous que les victimes devraient ou ne devraient pas avoir droit à un *réexamen interne* ou à la révision des décisions rendues par les commissions de libérations conditionnelles? Dans l'affirmative, dans quelles circonstances? Dans la négative, pourquoi?

24 Croyez-vous que les victimes et les infracteurs devraient avoir ou ne pas avoir le droit d'interjeter un appel en justice? Pourquoi?

25 Dans quels cas, s'il en est, serait-il approprié, selon vous, de permettre à une victime de se prévaloir du contrôle judiciaire à l'encontre d'une décision rendue en matière de libération conditionnelle? Pourquoi?

LA COMPOSITION DES COMMISSIONS DE LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES

Un groupe de victimes a préconisé une « réforme complète » des commissions de

---

nature quasi judiciaire; par conséquent, l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* désigne le tribunal compétent (soit la division de première instance de la Cour fédérale) pour entendre les premières requêtes en vue de la révision des décisions des commissions de libérations conditionnelles. La loi ne précise pas quelles personnes sont habilitées à présenter une requête, aux termes de l'art. 18. Mais les tribunaux se sont toujours montrés libéraux, lorsqu'il s'est agi de reconnaître la qualité pour agir d'une personne exerçant certains recours extraordinaires comme le certiorari (soit une requête en vue de faire annuler la décision d'un tribunal). Une personne agissant frivolement n'aurait pas qualité pour agir, mais les tribunaux n'ont pas toujours interprété de la même manière la question de savoir dans quelle mesure une personne doit être directement touchée pour être habilitée à présenter une requête. Il est à noter que si les prises de décisions en matière de libération conditionnelle étaient éventuellement de nature quasi judiciaire, il se pourrait que les victimes se trouvent alors dans une situation plus difficile, quant à leur « qualité pour agir ». Dans l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, il est fait mention d'une personne « directement affectée par la décision », mais sauf dans certains cas sortant de l'ordinaire, cette expression désigne probablement, dans le contexte de la libération conditionnelle, l'infracteur seulement.

libérations conditionnelles, de façon à assurer une meilleure représentation du public. D'autres ont demandé que des victimes soient nommées membres de pareilles commissions, de façon que ces dernières tiennent compte du point de vue des victimes dans leurs décisions. En général, les groupes de victimes croient que la collectivité ne participe pas suffisamment aux prises de décisions.

Les membres des commissions de libérations conditionnelles proviennent de tous les secteurs de la société; en ce sens, on peut dire qu'ils représentent la collectivité. À l'heure actuelle, les commissaires sont nommés par décret pour une période déterminée renouvelable, soit à temps partiel soit à plein temps. La plupart des critiques formulées par le public ont trait au caractère politique des nominations, au manque d'expérience pertinente de certains commissaires, notamment dans le domaine de la psychologie, de la criminologie et du droit, et à l'insuffisance des directives formelles que reçoivent les commissaires.

La *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* et son règlement d'application ne traitent pas de la question des qualités, de la formation et de l'expérience requises pour être membre de la commission; en effet, aucune formation ou expérience préalable particulière n'est requise. À cet égard, la Commission des libérations conditionnelles de la Colombie-Britannique recommande, pour ses membres, l'application des critères suivants : un sens évident des responsabilités et un intérêt dans les affaires de la collectivité; l'aptitude, l'expérience et l'objectivité qui conviennent pour permettre à la Commission d'assumer le rôle qui lui revient dans le cadre du système de justice, soit la prise de décisions indépendantes, ainsi que le fait de jouir d'une forte crédibilité auprès de la collectivité, par opposition à la représentation restreinte des intérêts particuliers de certains groupes, crédibilité qui résulte de la participation aux affaires de la collectivité et des antécédents professionnels de la personne désignée[164]. Le Solliciteur général a récemment établi des principes directeurs concernant le recrutement de commissaires compétents pour la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Depuis 1977, la CNLC est constituée d'un certain nombre de « commissaires communautaires » en plus de ses membres réguliers; la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* permet au Solliciteur général fédéral de désigner des représentants des services de police, des administrations provinciales et locales, des corps de métiers et des associations professionnelles, ainsi que des associations communautaires, pour agir comme membres des sections régionales de la Commission nationale des libérations conditionnelles. La participation de ces membres de la collectivité est requise pour certains genres d'audiences mettant en cause des détenus qui purgent des peines pour une période indéfinie ou qui sont condamnés à l'emprisonnement à perpétuité pour meurtre; les membres de la collectivité ont alors les mêmes pouvoirs et les mêmes obligations que les commissaires réguliers. Lorsqu'un comité d'appel ne souscrit pas à la décision d'une section comptant des membres de la collectivité de refuser une libération conditionnelle, il ne peut qu'ordonner un réexamen du cas par une nouvelle section (qui comptera également des membres de la collectivité); il ne peut pas infirmer la décision.

---

[164] Commission des libérations conditionnelles de la C.-B., *supra*, note 41, chap. 29, aux pages 15 à 16.

Il n'existe aucune disposition explicite interdisant la nomination de victimes auprès de commissions de libérations conditionnelles. Or, même s'il peut être avantageux de désigner des personnes qui ont déjà été victimes d'actes criminels, ou qui s'intéressent au mouvement des victimes, de façon que le point de vue de ces dernières soit représenté, la chose risque de donner lieu à des conflits d'intérêts.

De toute évidence, la victime ne peut pas être tout à fait impartiale dans un cas qui la touche directement ou même indirectement. La question pourrait, selon toute probabilité, être réglée au moyen d'une sélection appropriée des cas devant être entendus par un membre particulier. Il est également bon de signaler le danger que présente la nomination d'un porte-parole des victimes dont le nom a été ou est proposé par certaines victimes dans un cas particulier. En ce qui concerne les conflits d'intérêts, la Commission des libérations conditionnelles de l'Ontario a établi des lignes de conduite. Ainsi, une personne qui a été victime d'une infraction du même genre que celle que la Commission est appelée à examiner ferait peut-être face à pareil conflit et ne serait pas membre du comité chargé d'entendre l'affaire en question[165]. De la même façon, aux termes du règlement sur la CNLC, un commissaire doit s'abstenir de voter à l'égard d'une affaire « lorsque son vote pourrait vraisemblablement paraître entaché de partialité en raison des circonstances particulières du cas, y compris... des liens avec le détenu ou avec la victime ... (impliqués dans l'affaire)... » Le président peut ordonner à un membre de s'abstenir de voter à l'égard d'un cas particulier lorsque, à son avis, le vote du membre pourrait vraisemblablement être entaché de partialité[166].

Que la représentation de la victime auprès des commissions de libérations conditionnelles soit jugée souhaitable ou non, il est important d'établir quelles personnes tombent dans la catégorie des « victimes ». Pour certains, une victime est une personne qui a été soumise à des actes violents; pour d'autres, le mot victime a une définition plus large qui englobe toute personne contre qui a été perpétré un acte criminel - contre les biens ou contre la personne - qu'une accusation soit portée ou non. Les membres de la famille d'une victime, particulièrement quand celle-ci a été gravement blessée ou tuée, peuvent se considérer comme des victimes en ce sens qu'ils vivent la même sorte de traumatisme ou de douleur que les victimes elles-mêmes et leur vie peut être profondément marquée par l'acte criminel.

S'il est décidé qu'il est souhaitable que les victimes soient représentées auprès des commissions de libérations conditionnelles, il faudrait peut-être déterminer s'il est approprié de choisir des personnes qui sont membres d'un organisme d'aide aux victimes ou qui y jouent un rôle actif. Si une telle personne est choisie, faut-il s'attendre à ce qu'elle renonce à être membre d'un tel groupe après sa nomination?

La question de savoir si les critères applicables ou les qualités requises pour la nomination des membres des commissions de libérations conditionnelles devraient être

---

[165] Commission des libérations conditionnelles de l'Ontario, *supra*, note 40, p. 10.

[166] *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 22.1, DORS/78 - 428, dans sa forme modifiée (plus précisément par le DORS/86 - 817).

prévus par la législation fédérale ou s'il est préférable d'adopter une politique à cet égard, ou encore de laisser la chose à la discrétion de la personne concernée, est examinée dans le document de travail sur la mise en liberté sous condition. Les questions suivantes concernent la nomination d'une victime auprès d'une commission de libérations conditionnelles.

26 Le droit fédéral devrait-il soit prévoir, soit, empêcher la nomination de victimes d'actes criminels auprès de commissions de libérations conditionnelles? Pourquoi? Que penser du fait qu'une personne est, membre d'un groupe de victimes?

SOMMAIRE

Le rôle de la victime dans le processus de justice pénale a changé avec le temps. Il est tout à fait opportun de se demander quel rôle elle devrait jouer. Depuis quelques années, la société est de plus en plus consciente des besoins et des intérêts des victimes. Nous devrions donc nous demander comment le système correctionnel pourrait satisfaire à ces besoins d'une manière efficace et créative.

Les propositions formulées par les victimes en vue de la réforme du système correctionnel, et le rôle de ces dernières dans le processus correctionnel, sont sujets à controverse et ont des répercussions émotionnelles sur chacun d'entre nous. Dans le présent document, nous avons examiné ces propositions, et les hypothèses que nous avons faites au sujet du système correctionnel et des infracteurs, en tenant compte des propositions déjà formulées dans le document intitulé *La philosophie correctionnelle*, et en cherchant à établir un équilibre entre les intérêts et droits contradictoires des personnes touchées.

Nous reconnaissons que la question de l'information est cruciale; nous recommandons donc d'améliorer l'accès des agents correctionnels à l'information relative à l'infraction commise et à la victime, de façon que des décisions judicieuses soient prises pendant la période d'incarcération et au moment de la libération d'un détenu. Nous attachons beaucoup d'importance à l'expérience vécue par la victime et nous convenons qu'il est souhaitable de veiller à ce que cette dernière ait facilement accès à l'information qu'elle a le droit de recevoir.

La réconciliation victime-infracteur-collectivité est considérée comme une technique destinée à répondre aux besoins des victimes et de la collectivité et à améliorer la position de celles-ci par des moyens susceptibles d'avoir des effets positifs sur les infracteurs (et d'être accueillis favorablement par ces derniers) et sur les relations entre les victimes, les infracteurs et la collectivité. En particulier, nous examinons la manière dont les infracteurs pourraient dédommager la victime, par exemple au moyen de la restitution ou de la prestation de services communautaires, pendant la période de probation, d'incarcération ou de liberté conditionnelle.

Dans notre examen des différentes manières dont les victimes pourraient jouer un rôle plus actif dans le processus décisionnel relatif à la libération conditionnelle, nous tenons compte de la légitimité des intérêts contradictoires en cause. Le défi que doivent relever le système correctionnel et les personnes cherchant à influer sur son évolution consiste à établir un juste équilibre entre ces divers intérêts.

ANNEXE A

LISTE DES DOCUMENTS DE TRAVAIL PROPOSÉS AUX FINS DE LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL

La philosophie correctionnelle

Cadre pour la révision du droit correctionnel

La mise en liberté sous condition

La victime et le système correctionnel

Les autorités correctionnelles et les droits des détenus

Pouvoirs et responsabilités du personnel correctionnel

Les détenus autochtones

Les détenus déséquilibrés

Calcul de la peine

La relation entre les compétences fédérale et provinciales en matière correctionnelle

Le transfèrement international de délinquants

ANNEXE B

DÉCLARATION DES NATIONS UNIES DES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE JUSTICE RELATIFS AUX VICTIMES DE LA CRIMINALITÉ ET AUX VICTIMES D'ABUS DE POUVOIR

1 On entend par « victimes » des personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions qui enfreignent les lois pénales en vigueur dans un état membre, y compris celles qui proscrivent les abus criminels de pouvoir.

2 Une personne peut être considérée comme une « victime » dans le cadre de la présente Déclaration, que l'auteur soit ou non identifié, arrêté, poursuivi ou déclaré coupable, et quels que soient ses liens de parenté avec la victime. Le terme « victime » inclut aussi, le cas échéant, la famille proche ou les personnes à la charge de la victime directe et les personnes qui ont subi un préjudice en intervenant pour venir en aide aux victimes en détresse ou pour empêcher la victimisation.

3 Les dispositions de la présente section s'appliquent à tous, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, d'âge, de langue, de religion, de nationalité, d'opinion politique ou autre, de croyances ou pratiques culturelles, de fortune, de naissance ou de situation de famille, d'origine ethnique ou sociale, et de capacité physique.

Accès à la justice et traitement équitable

4 Les victimes doivent être traitées avec compassion et dans le respect de leur dignité. Elles ont droit à l'accès aux instances judiciaires et à une réparation rapide du préjudice qu'elles ont subi, comme prévu par la législation nationale.

5 Il faut établir et/ou renforcer si nécessaire des mécanismes judiciaires et administratifs permettant aux victimes d'obtenir réparation au moyen de procédures officielles ou non qui soient rapides, équitables, peu coûteuses et accessibles. Les victimes doivent être informées des droits qui leur sont reconnus pour chercher à obtenir réparation par ces moyens.

6 La capacité de l'appareil judiciaire et administratif de répondre aux besoins des victimes doit être améliorée :

a) En informant les victimes de son rôle et des possibilités de recours qu'il offre, des dates et du déroulement des procédures et de l'issue de leurs affaires, spécialement lorsqu'il s'agit d'actes criminels

graves et lorsqu'elles ont demandé ces informations;

b) En permettant que les vues et les préoccupations des victimes soient présentées et examinées aux phases appropriées des instances, lorsque leurs intérêts personnels sont en cause, sans préjudice des droits de la défense, et dans le cadre du système de justice pénale du pays;

c) En fournissant l'assistance voulue aux victimes pendant toute la procédure;

d) En prenant des mesures pour limiter autant que possible les difficultés rencontrées par les victimes, protéger au besoin leur vie privée et assurer leur sécurité, ainsi que celle de leur famille et de leurs témoins en les prése[illegible]vant des manœuvres d'intimidation et des représailles;

e) En évitant les délais inutiles dans le règlement des affaires et dans l'exécution des décisions ou arrêts accordant réparation aux victimes.

7 Les moyens non judiciaires de règlement des différends, y compris la médiation, l'arbitrage et les pratiques de droit coutumier ou les pratiques autochtones de justice, doivent être utilisés, s'il y a lieu, pour faciliter la conciliation et obtenir réparation pour les victimes.

Obligation de restitution et de réparation

8 Les auteurs d'actes criminels ou les tiers responsables de leur comportement doivent, au besoin, réparer équitablement le préjudice causé aux victimes, à leur famille ou aux personnes à leur charge. Cette réparation doit inclure la restitution des biens, une indemnité pour le préjudice ou les pertes subies, le remboursement des dépenses engagées en raison de la victimisation, la fourniture de services et le rétablissement des droits.

9 Les gouvernements doivent réexaminer leurs pratiques, règlements et lois pour faire de la restitution une sentence possible dans les affaires pénales, s'ajoutant aux autres sanctions pénales.

10 Dans tous les cas où des dommages graves sont causés à l'environnement, la restitution doit inclure autant que possible la remise en état de l'environnement, la restitution de l'infrastructure, le remplacement des équipements collectifs et le remboursement des dépenses de réinstallation lorsque ces dommages entraînent la dislocation d'une communauté.

11 Lorsque des fonctionnaires ou d'autres personnes agissant à titre officiel ou quasi officiel ont commis une infraction pénale, les victimes doivent recevoir restitution de l'état dont relèvent les fonctionnaires ou les agents responsables des préjudices subis. Dans les cas où le gouvernement sous

l'autorité duquel s'est produit l'acte ou l'omission à l'origine de la victimisation n'existe plus, l'état ou gouvernement successeur en titre doit assurer la restitution aux victimes.

Indemnisation

12 Lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir une indemnisation complète auprès du délinquant ou d'autres sources, les états doivent s'efforcer d'assurer une indemnisation financière :

a) Aux victimes qui ont subi un préjudice corporel ou une atteinte importante à leur intégrité physique ou mentale par suite d'actes criminels graves;
b) à la famille, en particulier aux personnes à la charge des personnes qui sont décédées ou qui ont été frappées d'incapacité physique ou mentale à la suite de cette victimisation.

13 Il faut encourager l'établissement, le renforcement et l'expansion de fonds nationaux d'indemnisation des victimes. Selon le besoin, il conviendrait d'établir d'autres fonds et indemnisation notamment dans les cas où l'État dont la victime est ressortissante n'est pas en mesure de la dédommager.

Services

14 Les victimes doivent recevoir l'assistance matérielle, médicale, psychologique et sociale dont elles ont besoin par la voie d'organismes étatiques bénévoles, communautaires et autochtones.

15 Les victimes doivent être informées de l'existence de services de santé, de services sociaux et d'autres formes d'assistance qui peuvent leur être utiles, et doivent y avoir facilement accès.

16 Le personnel des services de police, de justice et de santé ainsi que celui des services sociaux et des autres services intéressés doit recevoir une formation qui le sensibilise aux besoins des victimes, ainsi que des instructions visant à garantir une aide prompte et appropriée pour les victimes.

17 Lorsqu'on fournit des services et de l'aide aux victimes, il faut s'occuper de ceux qui ont des besoins spéciaux en raison de la nature du préjudice subi ou de facteurs tels que ceux mentionnés au paragraphe 3 ci-dessus.

ANNEXE C

OBJET ET PRINCIPES POUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL

Le système correctionnel a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société par les moyens suivants :

a) L'application de la peine imposée par le tribunal, compte tenu des motifs de la sentence et de tout élément pertinent produit au cours du procès ou lors de la détermination de la peine, ainsi que la communication de renseignements clairs aux juges sur les mesures prises et les ressources disponibles en matière correctionnelle;

b) La nécessité d'assurer le degré de détention et de contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur;

c) L'encouragement des détenus à adopter des modèles de comportement acceptables et à participer et des expériences d'éducation, de formation, de développement social et de travail destinées à les aider à devenir des citoyens respectueux de la loi;

d) L'encouragement des détenus à se préparer à une éventuelle mise en liberté et une réintégration sociale réussie, en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels;

e) La nécessité d'assurer aux détenus un environnement sûr et sain, qui favorise leur réforme personnelle, et en aidant les infracteurs au sein de la collectivité à obtenir ou à se procurer les services de première nécessité disponibles à tous les membres de la société.

Cet objet doit se réaliser selon les principes suivants :

1 Les individus qui sont sous le coup d'une sentence conservent tous les droits et privilèges des membres de la société, à l'exception de ceux qui leur sont retirés ou limités du fait même de l'incarcération. Ces droits et privilèges, de même que toute restriction qui les affecte, doivent être exposés clairement et simplement dans la loi.

2 La peine se limite à la perte de liberté, à la restriction des déplacements ou à toute autre mesure légale prescrite par le tribunal. Aucune peine supplémentaire ne doit être imposée par les autorités carcérales à l'égard de l'infraction commise par un individu.

3 Toute peine ou perte de liberté résultant d'une violation, par l'infracteur, des règles de l'établissement ou des conditions de surveillance doit être

imposée conformément à la loi.

4 Dans l'application de la peine, les mesures les moins restrictives doivent être prises de manière à répondre aux exigences de la loi, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer la protection du public, ainsi que la sécurité et l'ordre dans l'établissement.

5 Les décisions discrétionnaires qui touchent l'exécution de la peine doivent être prises ouvertement et soumises à des mécanismes de surveillance appropriés.

6 Tous les individus soumis à la surveillance ou au contrôle correctionnels doivent avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant des mécanismes de griefs et un droit de recours.

7 La participation des citoyens au système correctionnel et à la détermination des intérêts de la collectivité en matière correctionnelle fait intégralement partie du maintien et de la restauration des liens avec la communauté dont le détenu est un membre, et doit être facilitée et encouragée par les services correctionnels en tout temps.

8 Le système correctionnel doit développer et appuyer le personnel carcéral en reconnaissant son rôle crucial dans la réalisation de l'objet et des objectifs du système dans leur ensemble.

LES AUTORITÉS CORRECTIONNELLES ET LES DROITS DES DÉTENUS

Révision du droit correctionnel
Document de travail n° 5
octobre 1987

PRÉFACE

La Révision du droit correctionnel est un projet parmi plus de cinquante autres qui forment la Révision du droit pénal, qui est une analyse de l'ensemble du droit fédéral relatif au crime et au système de justice pénale. Bien qu'elle ne constitue qu'une partie d'une œuvre plus globale, la Révision du droit correctionnel n'en demeure pas moins une étude de première importance en soi. Elle vise essentiellement les cinq lois fédérales suivantes :

- la *Loi sur le ministère du Solliciteur général,*
- la *Loi sur les pénitenciers,*
- la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus,*
- la *Loi sur les prisons et les maisons de correction,* et
- la *Loi sur le transfèrement des délinquants.*

Certaines parties du *Code criminel* et d'autres lois fédérales qui ont trait aux questions correctionnelles seront également révisées.

Le *Premier document de consultation* produit dans le cadre de la Révision du droit correctionnel présente la plupart des questions devant être examinées au cours de l'étude. Il a été largement diffusé en février 1984. Les quatorze mois qui ont suivi ont été marqués par des consultations et des propositions précises émanant de la plupart des gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que des organismes religieux et d'assistance post pénale, des groupes de victimes, d'une association d'employés, de l'Association canadienne des autorités de libérations conditionnelles, d'une commission des libérations conditionnelles et d'un universitaire. Aucune réponse n'est encore parvenue cependant de groupes représentant la police, la magistrature ou les criminalistes. On s'attend toutefois que des représentants de ces groupes importants se manifesteront au cours de la présente série de consultations publiques (c'est-à-dire, la deuxième). Par ailleurs, les opinions des détenus et du personnel correctionnel seront sollicitées directement.

Depuis la fin du premier train de consultations, une série spéciale de consultations provinciales a été entreprise. Il a paru nécessaire, en effet, de s'assurer que les questions fédérales - provinciales pouvaient être traitées de façon adéquate. Aussi, le présent document de travail fait-il état, à l'occasion, des résultats de la première série de consultations et de ceux des consultations provinciales.

Le deuxième train de consultations est fondé sur une série de documents de travail dont la liste figure à l'Annexe A. Le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel, qui se compose de représentants du Service correctionnel du Canada (SCC), de la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC), du Secrétariat du ministère du Solliciteur général et du ministère de la Justice fédéral, invite les personnes et les groupes intéressés à lui faire parvenir leurs observations par écrit.

Le Groupe de travail entreprendra une série complète de consultations lorsque tous les documents de travail auront été publiés et il rencontrera alors les personnes et les groupes intéressés. Cette démarche aboutira à la présentation d'un rapport au gouvernement. Dans la rédaction de ses conclusions finales sur les questions soulevées dans les différents documents de travail, le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel tiendra compte des observations qu'il aura reçues.

RÉSUMÉ

La présent document constitue une base de discussion d'un large éventail de questions complexes rattachées aux droits des détenus et à une domaine étroitement relié, celui des pouvoirs du personnel.

Le document se présent avant tout comme un ensemble de propositions pouvant être incorporées à la loi, qui régiraient les droits des détenus et les pouvoirs du personnel. Ces propositions, présentées sommairement à l'appendice C, cherchent à exposer clairement les droits individuels des détenus et à orienter le personnel dans l'accomplissement de ses tâches. Le rapport traite du transfèrement des détenus, de l'isolement préventif, du processus disciplinaire, des fouilles des détenus, des visites, du courrier et de la liberté de religion de même que des conditions de détention général.

Il convient de faire remarquer que ces propositions ne représentent pas la position du gouvernement, aucune décision n'ayant encore été prise concernant l'élaboration des mesures législatives appropriées. A cette étape-ci, ces propositions ont pour objet de favoriser la discussion et d'amener la consultation. Même s'il n'est lie à aucune ligne de conduite précise, le gouvernement tient à connaître les vues du public et des professionnels avant de prendre une décision dans ce domaine.

Dans l'élaboration de ces propositions, nous avons tenu compte des intérêts des détenus à l'égard du maintien des certains droits et libertés, de même que d'autres préoccupations relatives à la sécurité et au fonctionnement des établissements. Même s'il est relativement facile de formuler le principe général selon lequel les détenus conservent tous leurs droits sous réserve des restrictions imposées par l'incarcération, il est beaucoup plus difficile de définir avec précision quelles restrictions de ces droits sont appropriées et justifiables. Les propositions cherchent un équilibre entre les divers intérêts en jeu, et les juges pertinents ont été évalues. Au cours des consultations, nous aborderons les facteurs propres à un domaine en particulier, nous verrons si l'attention accordées à ces facteurs a été proportionnelle à l'importance de ceux-ci et nous établirons si d'autres facteurs devraient être abordés.

Dans bien des cas, ces propositions reflètent la politique actuelle du SCC figurant dans les directives du Commissaire (DC). Cependant, nous croyons quelles devraient être incorporées à une loi. Mais, à ce stade-ci, nous n'avons pas fait la distinction entre les dispositions devant figurer dans une loi et celles qui devraient être exposées dans les

textes réglementaires. Nous n'avons pas non plus rédigé les propositions selon la formulation exacte que la loi devrait leur donner. L'accent, ici, est donc mis sur ce qui doit être incorpore à la loi et non sur la rédaction elle-même et la part respective des lois et des règlements

Le document se termine par une revue des questions et préoccupations habituelles liées à la protection des droits individuels en établissement. Dans cette dernière partie, nous étudions d'abord les recours judiciaires offerts aux détenus estimant que leurs recours comme la procédure de règlement des griefs et l'intervention de l'Enquêteur correctionnel.

INTRODUCTION

L'adoption de la *Charte canadienne des droits et liberté*[167] a suscité un renouveau d'intérêt pour la protection des droits fondamentaux au Canada. Dans cette perspective, peu de domaines du système correctionnel ont été examinés plus attentivement que ceux qui concernent les droits des détenus.

Ce document se propose de jeter les bases d'analyse d'un large éventail de questions complexes rattachées aux droits des détenus et à un domaine étroitement relié, celui des pouvoirs du personnel correctionnel. On y aborde des questions soulevées par l'incarcération d'infracteurs dans des pénitenciers fédéraux. Toutefois, la question des droits des détenus à une mise en liberté n'y est pas abordée puisqu'elle l'est dans le document de travail *La mise en liberté sous condition.* On n'y aborde pas non plus les questions découlant de l'article de la *Charte* sur les droits à l'égalité, plus précisément celles concernant les différences du traitement, pour peu qu'il y en ait, des détenus des pénitenciers fédéraux et ceux des établissements provinciaux. Ce sujet sera traité dans le document de travail *La relation entre les compétences fédérale et provinciales en matière correctionnelle.* Les membres du Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel sont néanmoins sensibles au fait que, même si ce document concerne le système fédéral, cela ne l'empêche pas d'avoir des retombées au plan provincial.

Ce document n'aborde pas chaque domaine à l'intérieur desquels les détenus peuvent avoir des droits, mais en choisit un certain nombre : les conditions de détention, l'équité des décisions touchant les détenus et les procédures régissant des activités comme la fouille des détenus. Le document se présente essentiellement comme un ensemble de propositions relatives aux droits des détenus et aux pouvoirs du personnel, lesquelles pourraient être incorporées à la loi. Ces propositions préliminaires tentent d'énoncer clairement les limites des droits des détenus et des pouvoirs du personnel dans le contexte correctionnel, de manière à susciter la discussion sur la forme possible des dispositions. Législatives, sur leur degré de précision et sur l'effet de ces propositions sur le fonctionnement du système correctionnel. Il convient de faire remarquer que ces propositions ne représentent pas la position du gouvernement, aucune décision n'ayant

---

[167] Par l'adoption de la *Loi de 1982 sur le Canada*, la *Charte canadienne des droits et libertés* a été intégrée à la Constitution du Canada.

encore été prise concernant l'élaboration de mesures législatives appropriées. À cette étape-ci, les propositions ont pour objet de favoriser la discussion et d'amener la consultation. Au lieu d'être lié à une ligne de conduite particulière, le gouvernement cherche à connaître les vues du public et des professionnels, ce qui l'aidera à mettre au point la nouvelle législation en matière correctionnelle.

Le cadre dans lequel ces propositions ont été formulées est fort important; il est étudié en détail dans les deux premiers documents de travail de la Révision du droit correctionnel. Deux questions fondamentales ont été examinées dans le premier de ces documents intitulé *La philosophie correctionnelle* : À quoi le système correctionnel doit-il servir et comment espérons-nous, comme société moderne, y parvenir?

En réponse à ces questions, le document de travail *La philosophie correctionnelle* présente un énoncé d'objet et de principes pour orienter le régime correctionnel du Canada. L'énoncé (voir l'Appendice B) fournit au système correctionnel une orientation claire quant à la manière d'atteindre son objectif ultime : contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société. On y insiste sur la nécessité, pour le système correctionnel, d'être intégré aux politiques et aux procédés de détermination de la peine, d'une part, et de traiter les infracteurs d'une manière équitable et humaine, d'autre part. La protection du public est assurée de deux façons : par la détention des infracteurs en lieu sûr et par le déploiement actif d'efforts de la part du personnel correctionnel pour amener les infracteurs à réintégrer la société comme citoyens respectueux de la loi, en tenant toujours compte du risque éventuel qu'ils présentent pour la sécurité publique. Les activités à caractère correctionnel devraient toutes être menées d'une manière qui témoigne de la dignité humaine de chacun et en conformité des principes de modération, d'équité et de transparence.

Le deuxième document de travail, intitulé *Cadre pour la révision du droit correctionnel*, a notamment cherché à établir si les droits des détenus, même s'ils sont déjà protégés par la Constitution et la common law, devraient être protégés par des lois ou des règlements. Les propositions présentées dans le présent document vont, pour la plupart, dans le sens de la politique actuelle du SCC telle qu'elle est énoncée dans les Directives du Commissaire. Plusieurs raisons justifient cependant l'incorporation des droits des détenus dans la loi.

D'abord, les dispositions législatives sont particulièrement importantes lorsqu'il est question de la *Charte*. En effet, puisque la *Charte* est rédigée dans des termes généraux et abstraits, des dispositions législatives jouent un rôle essentiel en précisant les droits découlant de la *Charte* et les restrictions qui devraient s'y appliquer dans le contexte correctionnel. Ce dernier point est très important, car les restrictions aux droits prévus par la *Charte* doivent être autorisées par une « règle de droit » et il semble que des limites imposées par les politiques administratives vont à l'encontre des prescriptions de la *Charte*.

De plus, l'élaboration de dispositions législatives apparaît à ce stade-ci nettement préférable à une série de modifications isolées et peut-être même incompatibles,

imposées au système correctionnel par les tribunaux. Même si les tribunaux peuvent jouer un rôle fort utile en tant qu'organe d'inspection externe, on ne devrait y faire appel qu'en dernier ressort, car il y a alors des gagnants et des perdants, ce qui entraîne souvent une polarisation des positions. Donc, il faut élaborer des dispositions législatives qui soient justes envers tous les participants de façon à renforcer l'effort commun.

Les solutions à long terme devraient éliminer le besoin de recourir aux tribunaux et ce, grâce à la formulation de règles législatives qui prévoient un pouvoir discrétionnaire bien structuré, conforme à des principes que peuvent facilement admettre les détenus, le personnel et les administrateurs des établissements et le grand public. Des règles législatives basées sur des principes et des objectifs clairs permettraient un exercice structuré du pouvoir discrétionnaire, tout en garantissant au maximum l'obligation de rendre compte.

Pour atteindre l'équilibre voulu, il est nécessaire d'élaborer des dispositions législatives sur les droits des détenus et les pouvoirs du personnel avec l'aide de toutes les personnes visées par le système correctionnel. De plus, pour que les règles législatives soient justes et appliquées de bon gré, elles doivent correspondre aux intérêts du personnel, des détenus et du grand public. Il convient également de faire remarquer que des dispositions législatives pro-actives qui tiendraient compte de la charge supplémentaire de travail imposée ainsi au système correctionnel sur le plan administratif et des ressources, protégeraient les droits des détenus de la façon la plus rentable.

Ces règles visent elles-mêmes à remplir d'autres objectifs : énoncer clairement les droits individuels des détenus en milieu correctionnel et guider le personnel correctionnel dans l'exercice de ses fonctions. Les détenus devraient connaître et comprendre les restrictions qu'on peut légalement leur imposer ainsi que leurs droits et responsabilités, et le personnel doit connaître ses responsabilités et fonctions légales ainsi que la portée de ses pouvoirs. Les incertitudes de la loi ne peuvent mener à la création d'un système correctionnel juste ou efficace. Les détenus et le personnel ont donc intérêt à ce que leurs droits et leurs pouvoirs respectifs soient clairement définis dans la loi.

Dans les pages qui suivent, nous allons tout d'abord examiner comment les droits des détenus sont définis dans le cadre correctionnel, puis nous verrons ce qui en est des pouvoirs du personnel. Il est particulièrement important d'équilibrer avec soin les intérêts de chacun si on veut protéger efficacement les droits individuels dans le contexte correctionnel tout en tenant compte des préoccupations légitimes des autorités correctionnelles en matière de sécurité. Cette partie du document se termine d'ailleurs par une analyse de cette recherche d'équilibre.

DROITS DES DÉTENUS

Il importe, dès l'abord, de bien comprendre la nature d'un « droit ». Du point de vue juridique, on aura des conséquences fort différentes s'il est question d'un droit dans son sens juridique, ou dans son sens non juridique d'obligation morale ou sociale. Nous

tenons à préciser que nous parlons ici de droits et libertés au sens juridique de ces termes, qu'un « droit » désigne une chose exigible en conformité de la loi, une chose qui crée pour autrui un devoir ou une obligation inéluctables dont la bonne exécution peut être obtenue par un recours à la loi et à la justice ou à un tribunal judiciaire constitué pour offrir des mécanismes de mise en application des droits[168].

Les choses étant ainsi posées, les détenus ont déjà de nombreux droits. Comme chacun, ils bénéficient des droits constitutionnels prévus par la *Charte*. Ces droits constitutionnels comprennent des libertés fondamentales ainsi que des droits démocratiques et des garanties juridiques qui « ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». De plus, les détenus ont des droits créés par la législation comme le droit d'être nourris, vêtus et logés, et le droit d'être candidats à une mise en liberté conditionnelle, droits que prévoient la *Loi sur les pénitenciers* et la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*. Le droit coutumier - les décisions des tribunaux - contribue également à augmenter et à protéger les droits des détenus en imposant par exemple aux autorités le devoir d'agir équitablement dans certaines situations. En revanche, les Directives du Commissaire, qui énoncent des lignes de conduite sous la forme de règles, ne confèrent pas de droits, dans la mesure où l'on considère généralement que l'application de ces règles ne peut pas être exigée par un détenu en conformité de la loi. Les diverses sources de droits et de règles qui régissent à l'heure actuelle le régime correctionnel ont été examinées en détail dans le document de travail nº 2 *(Cadre pour la révision du droit correctionnel)* et ne seront donc qu'effleurées ici.

Le premier principe de notre philosophie correctionnelle est d'un intérêt tout particulier pour les droits des détenus; il veut en effet que les détenus conservent tous les droits des membres de la société, à l'exception de ceux qui leur sont retirés ou qui sont limités du fait même de l'incarcération. Par ce principe, il est reconnu que les infracteurs sont envoyés en prison à titre punitif, mais non pour y être punis, et, par conséquent, qu'ils conservent, pendant leur incarcération, les droits de tout citoyen, sous réserve uniquement des restrictions et des limitations nécessaires. Le fait qu'une personne emprisonnée ne perd pas « le droit d'avoir des droits » est d'ailleurs reconnu par la législation canadienne. Même avant l'adoption de la *Charte*, la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *R.* c. *Solosky*[169], a expressément souscrit au point de vue selon lequel les détenus conservent leurs droits, si ce n'est ceux qui sont restreints par la nature même de l'incarcération ou que la loi leur retire expressément ou implicitement. De plus, la Cour suprême a donné son adhésion à l'approche dite des « mesures les moins restrictives » selon laquelle toute ingérence des autorités correctionnelles dans la question des droits des détenus doit avoir un objectif correctionnel fondé, tout en constituant la mesure la moins restrictive disponible.

Selon le principe des « droits conservés », en effet, ce n'est pas le fait de donner des droits à un détenu que les autorités doivent justifier, mais bien celui de les restreindre.

---

[168] On trouvera une analyse approfondie du sens d'un droit dans Hall Williams, Changing Prisons, 1975.
[169] *R.* c. *Solosky* (1980), 50 C.C.C. (2d) 495 (C.S.C.).

Manifestement, certains droits individuels des détenus - la liberté, par exemple - sont limités par la nature même de l'incarcération, de la même manière que les droits des personnes libres doivent être limités dans certaines situations. Le point important, toute fois, est que ce sont les restrictions imposées aux droits des détenus qui doivent être justifiées, et que les seules restrictions justifiables sont celles qui sont nécessaires à la réalisation d'un objectif correctionnel légitime et qui sont le moins restrictives possible.

De très importantes raisons de principe découlant de notre énoncé d'objet nous ont également amenés à reconnaître la nécessité de protéger les droits des détenus. Parmi les aspects de l'énoncé d'objet qui ont une incidence directe sur la façon dont les détenus devraient être traités, il convient de signaler la nécessité d'encourager les détenus à se préparer à une éventuelle mise en liberté et à une réintégration sociale réussie ainsi que la nécessité d'assurer aux détenus un environnement sûr et sain qui favorise leur réforme personnelle. Comme la quasi-totalité des détenus finissent par sortir de prison, les intérêts à long terme de la société sont le mieux protégés si le système correctionnel amène les détenus à reprendre ou à adopter un mode de vie respectueux de la loi. Accorder des droits et des responsabilités aux détenus équivaut à appuyer et à promouvoir cet objectif. À l'inverse, un manque de respect pour les droits des détenus peut faire naître ressentiment et frustration chez les détenus et saper les objectifs à court et à long terme du système en matière de sécurité. Le détenu qui est incarcéré pour avoir enfreint la loi ne pourrait qu'être indigné de se trouver dans une société fermée et régie non par la loi, mais par un pouvoir plus ou moins arbitraire. Les tensions qui en découleraient pourraient elles-mêmes susciter un climat de défiance porteur de violence et contraire non seulement aux intérêts des détenus, mais également à ceux du personnel, de la direction et de l'ensemble de la collectivité.

C'est pourquoi le Groupe de travail croit fermement que l'humanité du traitement des détenus et la reconnaissance de leurs droits contribuent au succès de leur réinsertion sociale. Même si nous avons soutenu dans *La philosophie correctionnelle* que l'incarcération d'une personne n'a pas pour but sa réadaptation, nous avons du même coup admis qu'il appartient au système correctionnel d'encourager activement les infracteurs à adopter des comportements acceptables et à participer à des expériences d'éducation, de formation, de développement social et de travail destinées à les aider à devenir des citoyens respectueux de la loi.

Dans cet esprit, le système correctionnel devrait comporter des mécanismes de sélection et de formation du personnel qui amèneraient les employés à aborder les problèmes des détenus d'une manière novatrice et humaine; offrir de bons programmes correctionnels; favoriser la création de liens entre la prison et la collectivité par la multiplication des contacts avec la famille, les amis et des bénévoles; et faire en général tout ce qui est possible pour contribuer à la création d'un milieu carcéral stable et humain.

Par conséquent, et même si la *Charte* protège les droits fondamentaux des détenus et interdit les peines ou les traitements cruels et inusités, nous sommes d'avis que ces normes constitutionnelles offrent un minimum et croyons que des normes plus larges (un environnement sûr et sain) contribueront bien davantage à la réalisation des objectifs des

services correctionnels. À examiner d'une manière plus générale l'objectif de la réinsertion sociale d'un détenu, on arrive à la conclusion que ce n'est pas seulement l'établissement, mais la collectivité entière, qui doit être sensible aux besoins de chacun. Par exemple, l'établissement peut offrir des moyens d'acquérir des capacités professionnelles, mais la société ou la communauté doit pouvoir offrir des emplois. Le détenu doit être en mesure d'établir des liens avec chaque aspect de la société - travail, foyer, relations personnelles, etc. - et cela peut supposer des transformations de la structure même de la société, mais une telle réforme sociale déborde du cadre de la révision du droit et des principes correctionnels.

POUVOIRS DU PERSONNEL

Ainsi qu'on le fait remarquer dans le document de travail *Cadre pour la révision du droit correctionnel,* les droits et les intérêts du personnel correctionnel constituent des éléments clés qu'il faudra garder à l'esprit tout le long de la révision du droit correctionnel. Il importe à cet égard de reconnaître deux faits : d'une part, le personnel correctionnel fait tout aussi partie de la vie pénitentiaire que les détenus, et, d'autre part, aucun système correctionnel ne peut donner les résultats escomptés à moins qu'il ne soit tenu compte des droits, des intérêts et des motifs de préoccupation du personnel.

Le travail du personnel correctionnel est difficile. Il l'est souvent d'autant plus que les préoccupations des agents sont mal comprises des détenus, de la direction et du public. Les questions qui touchent le personnel correctionnel seront étudiées en détail dans un autre document de travail consacré exclusivement au personnel correctionnel. Toutefois, la question des pouvoirs du personnel correctionnel est si intimement liée à celle des droits des détenus que nous devons l'aborder ici.

Nous tenons à expliquer dès le départ que, dans cette analyse, le terme « pouvoir » n'est pas utilisé dans son sens large, mais plutôt dans un sens juridique plus restreint d'exception spéciale au droit qu'on applique normalement aux individus. Cette exception permet à un représentant de l'autorité - un membre du personnel, notamment - de poser des gestes (de fouiller une personne, par exemple) normalement interdits par le droit civil ou criminel[170]. Comme ces pouvoirs permettent à des représentants de l'autorité de poser des gestes normalement interdits, ils entrent en conflit avec d'importants droits individuels habituellement protégés par la loi comme le droit à la sécurité, le droit à la protection de sa vie privée, etc. C'est dans ce sens que les pouvoirs du personnel sont si intimement liés aux droits des détenus et qu'ils méritent d'être examinés ici.

Pour être « appropriés », les pouvoirs du personnel correctionnel doivent être nécessaires à l'exécution des tâches de celui-ci, et ils doivent être définis en fonction des principes sur lesquels repose notre justice. Ces principes sont énoncés dans la *Charte,* dans le *Droit pénal dans la société canadienne* (DPDSC) et dans l'énoncé d'objet et de principes

---

[170] La nature d'un pouvoir est étudiée en détail dans le Document de travail n° 20 de la Commission de réforme du droit du Canada intitulé *Les pouvoirs de la police - Les fouilles, perquisitions et saisies en droit pénal,* Ottawa, Approvisionnements et Services, 1983, par. 49-51 et 101-113.

pour le système correctionnel présenté plus haut. On travaille également à leur définition dans le cadre de projets relatifs aux pouvoirs des représentants de l'état comme le projet sur les pouvoirs policiers de la Révision du droit criminel et le projet EALF (étude de l'application des lois fédérales).

Le thème fondamental de la modération de base du document DPDSC offre un intérêt particulier concernant les pouvoirs du personnel correctionnel. Le principe de la modération dans l'utilisation du droit pénal et du système de justice pénale suppose que nous devons incarcérer les infracteurs dans un milieu le moins restrictif possible, et que l'intervention de l'État, particulièrement lorsqu'il s'agit de limiter les droits individuels, ne devrait être autorisée que dans la mesure nécessaire.

À bien des égards, notre énoncé d'objet et de principes touche de près à la question qui nous occupe. L'un des aspects de l'énoncé d'objet - la nécessité d'assurer le degré de détention et de contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur - témoigne de l'intérêt pour les questions de sécurité à court terme en milieu correctionnel et de la nécessité d'éviter les évasions, d'empêcher l'entrée d'objets interdits et de garantir la sécurité du personnel et des détenus, ce qui, dans certains cas, peut exiger le recours aux pouvoirs du personnel correctionnel. D'autres aspects de notre énoncé d'objet - savoir l'encouragement des détenus à se préparer à une éventuelle mise en liberté et à leur réintégration sociale, et la nécessité d'offrir aux détenus un environnement sûr et sain qui favorise leur réforme personnelle - témoignent des objectifs à long terme du système et du fait que les intérêts à long terme de la société seraient mieux protégés si le système correctionnel avait pour effet d'aider les détenus à devenir ou redevenir des citoyens respectueux de la loi. Le personnel correctionnel a un rôle essentiel à jouer à cet égard et dans la réalisation de l'objet global et des objectifs du système correctionnel.

En nous appuyant sur ce qui vient d'être dit et en adaptant les travaux consacrés aux pouvoirs des représentants de l'État réalisés dans le cadre d'autres projets de justice pénale, nous avons énoncé les principes suivants pour nous guider dans la définition des pouvoirs du personnel correctionnel.

1 Les pouvoirs du personnel correctionnel devraient être des pouvoirs de droit et être précisément définis.

Dans notre document consacré au cadre juridique de la révision du droit correctionnel, nous nous sommes demandé quelles questions devraient relever du droit, et lesquelles pourraient être laissées aux directives de l'administration, et nous sommes arrivés à la conclusion que les pouvoirs du personnel correctionnel devraient relever du droit. Plusieurs raisons militent en faveur de ce point de vue : accessibilité et certitude des règles régissant les pouvoirs du personnel correctionnel, élaboration de ces règles par des moyens démocratiques, nécessité pour toute disposition qui limite les libertés et les droits fondamentaux d'être « prescrite par la loi », plutôt que d'être énoncée dans les Directives du Commissaire.

Les concepts d'accessibilité et de certitude de la loi supposent que les pouvoirs

exceptionnels doivent être définis clairement, aussi bien à l'égard des gestes par lesquels l'exercice du pouvoir se traduit qu'à l'égard des circonstances dans lesquelles les pouvoirs peuvent être exercés.

Donc, contrairement à la situation actuelle où les pouvoirs ne sont pas clairement définis, mais tirés de diverses sources comme le *Règlement sur le service des pénitenciers*, les Directives du Commissaire, le *Code criminel* et la *common law*, la législation correctionnelle devraient s'appuyer sur un cadre clair de procédures précises accessibles à tous.

2 L'objet de l'attribution du pouvoir devrait être clairement défini et le pouvoir accordé devrait être nécessaire à la réalisation du mandat de l'organisme.

Des pouvoirs coercitifs précis ne pourraient être justifiés que s'il a été établi qu'ils sont nécessaires à la réalisation du mandat de l'organisme. Pour définir ces pouvoirs, il serait donc logique de déterminer tout d'abord le mandat de l'organisme, de fixer ensuite les activités nécessaires à la réalisation du mandat et d'énoncer enfin les pouvoirs nécessaires à la bonne exécution de ces activités. Le mandat du Service correctionnel du Canada (SCC) et les pouvoirs nécessaires à son exécution ont été étudiés en détail dans le document de travail *Pouvoirs et responsabilités du personnel correctionnel.* Nous nous sommes d'ailleurs largement inspirés de ce travail pour définir les pouvoirs du personnel dans la mesure où ils se rapportent aux droits de détenus dans les sections du présent document consacrées à des questions comme la fouille des détenus.

Ce principe - la nécessité d'établir un lien entre les pouvoirs accordés et leur objet spécifique - comporte un autre aspect : il ne devrait pas y avoir d'attribution générale de pouvoirs. Le fait que des pouvoirs attribués ne coïncident pas avec le mandat de l'organisme peut s'expliquer de deux façons : soit les pouvoirs ne sont pas utilisés et ont donc été attribués inutilement, soit ils sont utilisés à des fins pour lesquelles le personnel ne dispose pas d'un mandat clair. L'attribution à des représentants de l'autorité de pouvoirs exceptionnels qui ne sont pas essentiels à la bonne exécution du mandat d'un organisme est incompatible avec le principe de la modération, qui constitue l'un des piliers de notre politique en matière de justice pénale.

3 Au moment de déterminer les pouvoirs du personnel appropriés au milieu correctionnel, il faudrait trouver un équilibre entre les intérêts du personnel, des détenus et du public.

Ainsi que nous l'avons vu dans le document de travail consacré au cadre de la révision du droit correctionnel, nous devons, pour promouvoir le respect volontaire de la loi, tenir compte non seulement des intérêts antagonistes en présence dans notre société, mais aussi du point vers lequel ces intérêts convergent et de leurs chevauchements. Nous avons également signalé dans ce document que le personnel correctionnel et les détenus ont un intérêt commun : partager un milieu prévisible, sûr et harmonieux. Bien que le fréquent recours aux pouvoirs coercitifs du personnel puisse mener à la création d'un climat sûr au

sens le plus étroit du terme, cette solution irait à l'encontre de l'objet ultime du système correctionnel. Au moment de déterminer la portée et le champ des pouvoirs du personnel correctionnel, nous devons être attentifs aux libertés et aux droits fondamentaux des détenus et ne les limiter que dans la mesure où cela est nécessaire pour le maintien de la sécurité et la protection de la santé et de la sécurité de tous.

4 **Pour atténuer les risques d'arbitraire et garantir l'équité de traitement de toute personne purgeant une peine, il faudrait soumettre l'utilisation des pouvoirs du personnel correctionnel des mesures de contrôle.**

Plusieurs raisons militent en faveur de l'imposition possible de mesures de contrôle à l'exercice des pouvoirs du personnel. Premièrement, tout pouvoir possède nécessairement un caractère coercitif en ce sens qu'il autorise des conduites habituellement interdites et susceptibles de porter atteinte à des droits comme la liberté, la protection de la vie privée et l'intégrité corporelle. Deuxièmement, l'exercice des pouvoirs du personnel correctionnel peut comporter de la part de chacun une large part de liberté. Pour réduire l'arbitraire et le manque d'uniformité de l'exercice des pouvoirs, il faut par conséquent prévoir des normes pour guider le personnel et structurer sa liberté d'agir.

Les pouvoirs policiers ont depuis longtemps été soumis à plusieurs mécanismes de contrôle; par exemple, on exige que l'exercice de certains pouvoirs comme la fouille soit précédée d'une autorisation judiciaire ou que les autorités policières aient de bonnes raisons de croire qu'une infraction a été commise avant de procéder à une fouille ou à une arrestation. Dans le cadre correctionnel, il est irréaliste d'exiger que les fouilles superficielles de nature courante soient autorisées au préalable par les pouvoirs judiciaires, mais il peut sembler normal que certains types de fouilles requièrent l'approbation du chef de l'établissement. De la même manière, l'exercice de tous les pouvoirs du personnel devrait être soumis à une norme qui en définisse objectivement le caractère raisonnable. Nous reviendrons, dans la section consacrée aux fouilles des détenus, sur la question de la définition de telles normes en milieu correctionnel.

La délimitation des pouvoirs du personnel correctionnel devrait comporter un autre objectif important : la mise en place de mécanismes d'obligation de rendre compte propres à inciter le personnel exerçant des pouvoirs à bien respecter les normes.

5 **La force physique ne devrait être utilisée que lorsque la sécurité d'un membre du personnel de l'établissement ou de la communauté est immédiatement menacée et qu'il n'y a aucun autre moyen d'obtenir un environnement sûr. S'il faut absolument recourir à la force, on n'utilisera que la force minimale nécessaire.**

Ce principe s'inspire du postulat de la modération. L'usage de la force peut être justifié pour exercer un pouvoir dans des circonstances incertaines, mais notre justice pénale veut que ce recours soit limité à la force minimale nécessaire dans les circonstances. Par

ailleurs, il importe de prévoir à l'intention des détenus victimes d'abus de force des recours équitables et efficaces.

À LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE ENTRE LES DROITS DES DÉTENUS ET LA MISSION DES ÉTABLISSEMENTS CORRECTIONNELS

Pour arriver à formuler ces propositions qui pourraient être incorporées à la loi, nous avons soigneusement pesé les divers droits et intérêts en jeu afin de déterminer la forme que la loi devrait prendre. Partant du principe des droits conservés, l'exercice consistait essentiellement à énoncer les limites imposées aux droits du fait de l'incarcération, et, de là, à trouver les moyens les moins restrictifs de les limiter tout en prévoyant les garanties nécessaires. Dans ce processus, nous avons utilisé l'approche retenue par les tribunaux dans l'affaire *Solosky* et dans diverses affaires relatives à la *Charte* comme point de départ de notre analyse de l'étendue et de la nature des droits des détenus et des pouvoirs du personnel dans telles ou telles circonstances.

Il importe de se rappeler que, en dépit de l'importance de la *Charte,* si une activité ou une pratique n'est pas visée par la *Charte,* cela ne signifie pas que les droits ou les intérêts individuels en question ne sont pas ou ne devraient pas être légalement protégés. Même s'ils ne sont pas visés par la *Charte,* ils peuvent être créés, protégés et restreints par d'autres moyens comme la *common law,* la loi ou des règlements. Dans le cas des critères énoncés par les tribunaux à l'égard de la *Charte,* par exemple, on remarque que si un tribunal statue qu'une conduite ou une activité donnée concerne des droits protégés par la *Charte,* il cherche ensuite à déterminer la nature de la protection accordée par la *Charte* dans les circonstances de l'affaire.

Dans cet exercice, la Cour suprême, par exemple, s'appuie sur ce qu'elle appelle une analyse « d'objet » en ce sens qu'elle examine l'« objet » poursuivi par la *Charte* dans la protection d'un droit. En effet, les tribunaux examinent l'objet d'une garantie « à la lumière des intérêts qu'elle avait pour but de protéger », et cela, en fonction de facteurs énoncés par la Cour suprême :

1. le « caractère et les principaux objets de la *Charte* elle-même »
2. le libellé du droit en question
3. les « origines historiques des concepts enchâssés »
4. et, le cas échéant, « la signification et l'objet des autres droits et libertés qui y sont spécifiquement associés dans le texte..., »[171]

Ainsi, au chapitre des fouilles et des saisies, par exemple, les tribunaux ont tout d'abord examiné l'objet de la *Charte* - sauvegarder le droit de chacun d'être protégé contre les fouilles et les saisies indues -, et ils ont établi qu'il consistait essentiellement à protéger la vie privée. Ainsi, même s'il n'est pas spécifiquement question de protection de la vie privée dans la *Charte,* la vie privée des Canadiens est protégée.

---

[171] *R. c. Big M. Drug Mart Ltd.* (1985), 18 C.C.C. (3d) 385 (C.S.C.).

Une fois que l'analyse d'objet est terminée et que la nécessité des garanties est établie, le tribunal doit examiner les arguments relatifs aux limitations des garanties. Selon la clause limitative de l'article 1 de la *Charte*, les droits et libertés « ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ».

Dans une série d'affaires ayant trait à des questions aussi diverses que l'immigration et les stupéfiants, la Cour suprême du Canada a énoncé le critère d'analyse des limitations des droits protégés par la *Charte*. Ce critère est extrêmement important pour le système correctionnel, car c'est à ce niveau que des considérations aussi importantes que le maintien de la sécurité et du bon ordre dans un établissement carcéral seront confrontées aux garanties prévues par la *Charte*. La Cour suprême insiste sur le fait que, dans l'application de ce critère, elle est tenue de donner son soutien aux droits garantis par la *Charte*, et que le gouvernement doit prouver que les restrictions imposées à ces droits sont nécessaires et non pas uniquement commodes d'un point de vue administratif[172].

La Cour a énoncé dans l'affaire *R.* c. *Oakes*[173] les critères qui doivent être remplis avant qu'un droit garanti par la *Charte* puisse être restreint. Deux grands critères doivent être satisfaits pour qu'une restriction imposée en vertu de l'article 1 soit jugée raisonnable et justifiée. Premièrement, l'objectif poursuivi par toute mesure limitant un droit garanti par la *Charte* (la sécurité d'un établissement, par exemple) doit être suffisamment important pour primer sur une liberté ou un droit protégé par la Constitution. Deuxièmement, la partie invoquant l'article 1 (dans le système correctionnel, ce serait le gouvernement, au nom des autorités correctionnelles) doit établir que les moyens utilisés sont raisonnables et que leur justification puisse se démontrer. Cela suppose le recours à une forme de critère de proportionnalité comportant trois éléments :

1 la mesure doit être équitable, motivée, conçue pour atteindre l'objectif recherché et logiquement liée à cet objectif;

2 la mesure doit restreindre le moins possible le droit en question; et

3 il doit y avoir un rapport de proportionnalité entre les effets de la mesure restrictive et son objectif : plus les effets négatifs de la mesure sont grands, plus l'objectif poursuivi doit être important.

Ce critère de proportionnalité montre donc que la protection des droits des détenus doit être contrebalancée par les préoccupations légitimes des autorités correctionnelles et de la collectivité en matière d'administration pénitentiaire et de sécurité et, à bien des égards, ces préoccupations sont liées à la vie humaine et à la sécurité. Ces facteurs jouent un rôle important quand il s'agit de déterminer dans quelle mesure les droits des détenus peuvent être restreints ou limités par la nature même de l'incarcération. La réponse à cette question n'est pas simple et elle n'est pas uniquement liée à des considérations d'ordre

[172] *Singh et al.* c. *Ministre de l'Emploi et de l'Immigration et al.*, 1985, 58 N.R.I. (C.S.C.).
[173] *R.* c. *Oakes* (1986), 24 C.C.C. (3d) 321, p. 347-350.

sécuritaire, mais aussi à la nature des droits ou des intérêts en jeu, des restrictions envisagées et de leurs conséquences pour les détenus.

Dans la recherche d'un équilibre entre les divers facteurs en jeu, il est particulièrement important de reconnaître que les méthodes et les programmes carcéraux varient quant à la manière dont ils empiètent sur les droits des détenus, et que plus ce niveau d'empiétement augmente, plus l'objectif recherché doit être important, et plus les mesures de protection et les garanties doivent être grandes. Trouver l'équilibre voulu pour protéger les droits des détenus tout en assurant le maintien d'un environnement carcéral sûr constitue l'un des principaux objets de ce travail.

Dans le document consacré au cadre de la révision du droit correctionnel et dans l'introduction du présent travail, nous avons expliqué que notre tâche consistait essentiellement à trouver un équilibre entre les intérêts du personnel et ceux des détenus et du public. Dans la section suivante, nous allons essayer d'appliquer cette approche à divers aspects du fonctionnement des pénitenciers fédéraux - transfèrement des détenus, courrier, visites, isolement, discipline, fouilles, etc. Ces propositions ont pour but de susciter une discussion avant l'élaboration de recommandations qui seront présentées au gouvernement.

Même si ces questions - et d'autres - ont été choisies pour leur importance, la liste que nous en avons faite n'est pas exhaustive; faute d'espace, il ne nous a pas été possible d'aborder dans ce document chacun des aspects des droits des détenus. Nous croyons néanmoins que les sujets examinés contribueront à donner une idée de l'approche qu'on pourrait appliquer à tous les domaines. Au moment d'énoncer les propositions qui suivent, nous avons analysé simultanément la nature de l'intérêt pour les détenus de conserver certains droits et libertés, et diverses considérations relatives à la sécurité et à l'administration des établissements correctionnels. Alors qu'il est assez facile d'énoncer notre principe de base - savoir que les détenus conservent tous leurs droits à l'exception de ceux qui sont limités du fait même de l'incarcération -, il est passablement plus difficile de déterminer concrètement quelles sont les limitations des droits qu'une incarcération doit nécessairement imposer. Dans les propositions qui suivent, le Groupe de travail s'est efforcé de trouver un équilibre entre des intérêts divergents. Dans nos commentaires, nous expliquons comment nous avons pesé les divers facteurs qui, selon nous, méritaient d'être étudiés. Pendant les consultations qui suivront, nous verrons dans quelle mesure nous avons bien saisi la totalité des facteurs propres à tel ou tel domaine et si nous leur avons donné le poids voulu.

Nos propositions et les commentaires qui les accompagnent sont présentés dans les deux sections suivantes du document. La Partie I est consacrée aux méthodes correctionnelles qui touchent les droits conservés par les détenus. La Partie II énonce des propositions à l'égard des droits que les infracteurs tirent de leur statut de détenus - le droit aux commodités essentielles, par exemple. Dans la Partie III, nous abordons des questions et des considérations couramment soulevées par la mise en application des droits dans le cadre d'un établissement correctionnel. Nous examinons tout d'abord les recours juridiques qui devraient être offerts aux détenus qui estiment avoir été lésés dans leurs

droits; suit une analyse d'autres voies possibles comme la procédure de griefs et le recours à l'enquêteur correctionnel.

Dans la plupart des cas, les propositions des parties I et II reflètent la politique actuelle du SCC exposée dans les Directives du Commissaire (DC) et, à moins d'avis à l'effet contraire, leur mise en œuvre n'aurait pas de répercussions importantes sur les opérations. Les Directives ont récemment été révisées et mises à jour en fonction de l'énoncé de mission du Service. Ce processus vise à garantir que les tâches du système correctionnel seront menées de façon coordonnée, par l'intermédiaire de services fonctionnant selon des principes identiques. De plus, il fait ressortir le caractère trop vague de la législation correctionnelle actuelle. Nous croyons de plus que le cadre législatif limité actuellement en vigueur est trop imprécis quant aux droits des détenus. Pour ces motifs, il est très important que les droits des détenus soient mieux définis dans une loi.

En élaborant des propositions qui pourraient être incorporées à la loi, nous avons tout particulièrement veillé à éviter une législation excessive. Nous reconnaissons en effet qu'il est généralement souhaitable de laisser aux fonctionnaires la marge de manœuvre leur permettant de faire preuve de la souplesse nécessaire dans chaque circonstance. Cependant, on s'est inquiété sérieusement de l'absence d'obligation de rendre compte ou de contrôle associée à une bonne partie du pouvoir discrétionnaire accordé aux fonctionnaires dans le système correctionnel et aux effets imprévus et indésirables qui en résultent[174]. Le dilemme véritable quant au pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires vient du fait qu'il peut être considéré à la fois comme nuisible et utile. Il est nuisible parce qu'il est vu comme une menace pour les droits individuels, mais il est utile parce qu'il constitue un moyen d'assurer une certaine souplesse dans le fonctionnement. Une des tâches les plus difficiles dans l'élaboration de ces propositions pour leur incorporation possible à la loi est de faire en sorte que les règles soient équilibrées de manière à conserver la souplesse nécessaire, tout en maintenant au maximum l'obligation de rendre compte. Avons-nous atteint cet objectif? La question sera sûrement abondamment discutée pendant nos consultations sur le présent document.

LOI OU RÈGLEMENT

Pour l'heure, nous n'avons cependant pas fait de distinction entre les dispositions qui devraient faire l'objet d'une loi et celles qu'il conviendrait d'instituer par voie de règlement. Étant donné qu'il est relativement facile de modifier un règlement, celui-ci conviendrait beaucoup mieux dans le cas de questions appelées à changer souvent. De même, nous n'avons pas libellé nos propositions dans les termes précis qui conviendraient à un texte législatif. Pour l'instant, nous nous sommes davantage intéressés concrètement à ce qui devrait faire « le contenu de la loi » qu'à des questions de forme et à des détails qui devraient bien plus figurer dans un règlement que dans une loi. Il importerait cependant de garder ces questions à l'esprit au moment de l'étude des dispositions énoncées dans le présent document.

---

[174] Sujet abordé dans Cadre pour la révision du droit correctionnel, document de travail n° 2 (Ottawa, Solliciteur général du Canada, 1986)

PARTIE I : DROITS CONSERVÉS

ÉQUITÉ DU PROCESSUS DÉCISIONNEL EN ÉTABLISSEMENT

Même si le sens de l'équité de procédure en matière de prise de décision a fait l'objet d'innombrables procès, on peut dire, en termes simples, que celle-ci comporte deux éléments essentiels : le droit de connaître la nature d'une accusation et le droit d'être entendu et de présenter ses arguments. C'est sur ces deux droits essentiels que s'appuient l'analyse et les propositions présentées dans cette section. Les importantes questions auxquelles nous aurons à répondre consistent à savoir si des garanties procédurales doivent être prévues dans telle ou telle situation et, le cas échéant, à en fixer la nature ou la portée. Les exigences propres à chaque situation peuvent être déterminées à l'aide des facteurs relevés par les tribunaux depuis une quinzaine d'années[175].

Les tribunaux ont élaboré une approche qui consiste à placer chaque cas sur une échelle d'importance et qui nécessite une attitude équitable de la part d'un décideur dont les décisions touchent la liberté d'individus, et en vertu de laquelle l'importance des garanties procédurales varie cependant en fonction des exigences de l'affaire, c'est-à-dire de facteurs comme la gravité des conséquences des décisions et les contraintes administratives imposées au décideur[176]. Les tribunaux reconnaissent ainsi l'un des aspects importants de l'équité, sa souplesse. L'équité varie d'une situation à l'autre; elle peut nécessiter une audience dans un cas, et, dans un autre, un simple avis des allégations et une possibilité de répondre par écrit. L'un des facteurs sur lesquels les tribunaux insistent est la possibilité qu'une décision ait des conséquences négatives marquées ou porte préjudice à un détenu. Les tribunaux utilisent l'approche variable à la manière d'une échelle mobile, pour chercher un équilibre entre les conséquences d'une décision pour le détenu et le degré de protection à accorder.

Même si les garanties procédurales associées au devoir d'agir équitablement existaient déjà, l'adoption de la *Charte* en 1982 a soulevé la question des rapports entre les « principes de justice fondamentale » de l'article 7 de la *Charte* et le « devoir d'agir équitablement » de la *common law*. L'article 7 garantit à chacun le « droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne »; il prévoit également qu'« il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale ».

L'une des principales différences entre ces deux normes d'équité vient de ce que les dispositions constitutionnelles et les dispositions jurisprudentielles ont un caractère juridique distinct; la *Charte* fait partie de la Constitution et, à ce titre, elle prévaut sur la législation; par contre, le devoir jurisprudentiel d'agir équitablement est soumis à la

---

[175] L'évolution de la jurisprudence à l'égard du droit d'agir équitablement est décrite dans le Document de travail n° 2 (Cadre pour la révision du droit correctionnel), p. 6-15.

[176] L'approche qui consiste à examiner chaque cas par rapport à une échelle d'importance est examinée plus à fond par Fergus O'Connor dans *The Impact of the Canadian Charter of Rights and Freedoms on Parole in Canada*, (1985) 10 Queen's L.J., 336, p. 348.

volonté du Parlement[177]. La question de la portée de la justice fondamentale a été étudiée par la Cour suprême du Canada, et les décisions rendues montrent que la Cour est d'avis que les exigences de l'article 7 de la *Charte* sont plus larges que celles qu'impose le principe d'équité de la *common law*[178]. Pour la Cour suprême, les principes de justice fondamentale comprennent, à tout le moins, l'équité de procédure, et cette dernière suppose des choses différentes dans des contextes différents. La Cour a indiqué, dans ce qui pourrait fort bien constituer une extension considérable de la portée des principes de justice fondamentale, que ces principes ne se bornent pas aux garanties procédurales, ce qui signifierait que ces principes comportent également des éléments de fonds.

Le traitement simultané de trois affaires entendues par la Cour suprême du Canada en décembre 1985 témoigne bien du rôle joué par les tribunaux pour exiger que les autorités pénitentiaires traitent les détenus équitablement dans la prise de décisions relatives à la liberté de ceux-ci[179]. Dans ces affaires, la Cour suprême s'est penchée, en grande partie, sur des questions de procédure relatives au recours, par les détenus, à l'*habeas corpus* d'une manière qui réaffirme la reconnaissance des droits des détenus - dans ce cas, le droit à un « minimum de liberté » par opposition à la nécessité de placer des détenus en isolement préventif ou dans des unités spéciales de détention. Affirmant que ces pratiques contribuent à créer « une prison dans une prison », la Cour a statué que, même si les détenus avaient un droit restreint à la liberté, ils devaient être traités équitablement à l'égard des limitations imposées à la liberté qu'ils conservent comme membres de la population carcérale. Comme chacun, les détenus ont le droit d'être traités équitablement dans toute décision qui les touche personnellement. En ce sens, l'équité de traitement constitue un droit conservé que les détenus partagent avec tous les autres membres de la société.

Dans la section qui suit, nous énonçons des dispositions générales, puis nous présentons des propositions précises dans le domaine du transfèrement et de l'isolement préventif, propositions qui ont été formulées à la lumière de l'approche variable succinctement décrite ci-dessus. L'élaboration de ces propositions sert de modèle aux dispositions qui régissent d'autres formes de décisions qui touchent également la liberté et d'autres intérêts des détenus - les décisions en matière de placement pénitentiaire et d'absence temporaire, par exemple.

Ces dispositions sont conçues de manière à encadrer le pouvoir discrétionnaire du personnel, pour favoriser une prise de décision juste et efficace. On cherche à le faire en définissant des objectifs et des critères précis et en établissant des garanties procédurales.

Cependant, il reste à aborder une question importante touchant la prise de décisions dans les établissements : en effet, qui devrait prendre ces décisions? Devraient-elles être prises au premier échelon de la structure hiérarchique de l'établissement, soit par le chef

---

[177] *Ibid.*

[178] Singh, *supra*, note 6, et Référence à l'article 94(2) de la *Loi sur les véhicules automobiles* [1985] 2 R.C.S. 486.

[179] *Morin* c. *Comité national d'étude des unités spéciales de détention et al.; R.* c. *Miller;* et *Cardinal et al.* c. *Directeur de l'établissement de Kent* [19851 2 R.C.S. 613 et seg.

de l'établissement ou son agent, ou par une personne ou un organisme indépendant?

Certains critiques diront que les administrateurs d'établissements pénitentiaires sont nécessairement plus préoccupés par les problèmes plus immédiats de fonctionnement ordonné de leur établissement que par les objectifs à long terme de la réinsertion des détenus et que cette attitude influera inévitablement sur leurs décisions, parfois à mauvais escient. L'existence de ce type de situation a déjà été reconnue dans le cadre du processus disciplinaire. En effet, les décisions relatives aux manquements graves et très graves à la discipline sont confiées non plus aux chefs des établissements, mais à des présidents indépendants. On a aussi laissé entendre qu'il serait préférable de confier les décisions relatives à d'autres aspects de l'incarcération, par exemple ceux qui ont trait à la liberté des détenus, comme le transfèrement et l'isolement préventif, à une personne ou à un organisme indépendant. Les solutions proposées vont de l'élargissement du rôle des présidents indépendants à l'établissement d'une fonction judiciaire officielle semblable à celle du « juge de l'application des peines » qui, dans le système judiciaire français, gère l'administration de la peine imposée par le tribunal.

Cependant, la documentation sur le sujet donne à penser qu'il reste encore de nombreux problèmes à résoudre concernant ces décideurs « indépendants ». Par exemple, le juge de l'application des peines, en tant que membre de l'appareil judiciaire, est théoriquement indépendant. Cependant, dans la pratique, à cause du manque de ressources, il doit se fier de plus en plus aux informations et aux recommandations des établissements. C'est pourquoi les juges de l'application des peines sont souvent considérés comme des exécutants serviles.

Notre préoccupation principale est de favoriser un environnement à l'intérieur duquel les meilleures décisions sont prises, que ce soit par la direction des établissements ou une autre personne ou un autre organisme. Dans les propositions qui suivent, nous avons mentionné que le chef de l'établissement est celui qui prend les décisions (à l'exception du président indépendant dans le cas de certaines procédures disciplinaires). Cependant, nous prions le lecteur de se demander s'il ne serait pas préférable que certaines de ces décisions soient prises par quelqu'un d'autre et, le cas échéant, par qui.

A) DISPOSITIONS GÉNÉRALES RELATIVES À L'ÉQUITÉ DU PROCESSUS DÉCISIONNEL EN ÉTABLISSEMENT

Objectif

1 Faire en sorte que les exigences en matière d'équité de procédure soient respectées dans les décisions qui touchent la liberté ou d'autres intérêts des détenus.

Règle générale

2 Au moment de prendre une décision qui touche la liberté ou d'autres droits ou intérêts d'un détenu, les responsables d'un établissement

devraient s'assurer que plus les conséquences de leurs décisions sont importantes pour le détenu, plus les garanties procédurales offertes sont grandes.

Accès des détenus à l'information

3 Chaque fois qu'une décision touche la liberté ou d'autres intérêts d'un détenu, celui-ci pourra prendre connaissance de tous les renseignements relatifs à son affaire. Cependant, lorsque le responsable de la prise de décision reçoit des renseignements dont on pourrait raisonnablement croire :

a) qu'ils risqueraient de menacer la sécurité d'individus;

b) qu'ils risqueraient de menacer la sécurité de l'établissement pénitentiaire; ou

c) qu'ils risqueraient de nuire à la tenue d'enquêtes légitimes ou d'examens menés en conformité de la *Loi sur les pénitenciers,* de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus,* et de leurs Règlements d'application;

il n'est pas tenu de divulguer ces renseignements si, après

i) avoir pris toutes les mesures nécessaires pour vérifier l'authenticité des renseignements,

ii) avoir tenu compte des effets de la divulgation sur la source des renseignements ou sur un tiers ou sur une enquête ou une étude en cours et

iii) avoir tenu compte des effets de la non-divulgation sur la capacité du requérant de réagir

il est convaincu que les renseignements ne devraient pas être divulgués.

4 Si des renseignements ne sont pas communiqués conformément du paragraphe 3 ci-dessus, on informera néanmoins le détenu d'un motif précis de non-divulgation et du contenu essentiel des renseignements.

COMMENTAIRES

L'objectif et la règle générale relatifs à l'équité du processus décisionnel ont été explicitement énoncés pour garantir que tout processus décisionnel est conforme aux principes de l'approche variable exposée ci-dessus. Le but poursuivi est de faire en sorte que plus le degré de liberté ou les autres intérêts en jeu sont importants et, par conséquent, plus grand l'effet sur le détenu, plus les exigences en matière d'équité et de procédures doivent être strictes. On trouvera dans les sections consacrées au transfèrement et à l'isolement préventif des exemples plus précis d'application de cette règle générale.

Le droit pour un détenu d'avoir accès à certains renseignements s'inspire d'un principe essentiel d'équité : la personne concernée doit avoir accès à tous les renseignements utilisés par le décideur pour parvenir à une décision. L'intéressé peut ainsi réagir à l'information et essayer de corriger les erreurs qui peuvent s'y être glissées ou donner une explication si cela est nécessaire.

Même si les critères relatifs à la non-divulgation de renseignements sont plus restreints à certains égards que la politique actuelle du SCC,[180] les dispositions sont conformes à la jurisprudence et, en particulier, aux principes énoncés dans l'affaire *Cadieux et le directeur de l'établissement de Mountain*[181]. La Cour fédérale (Division de première instance) a statué que, compte tenu des dispositions de l'article 7 de la *Charte*, la règle générale voulait qu'un détenu ou une personne en liberté conditionnelle soit informé des renseignements utilisés dans la prise d'une décision le concernant (dans cette affaire, il s'agissait d'une décision relative à une libération conditionnelle). La Cour a ajouté que, dans les très rares cas où il était dans l'intérêt public de ne pas divulguer ces renseignements, le détenu ou le libéré conditionnel avait au moins le droit d'être informé de l'« essentiel » des renseignements. On utilise le « critère du préjudice » pour trancher les situations où l'intérêt public doit prévaloir sur la communication des renseignements. En vertu de ce critère, il doit être établi que la communication des renseignements serait préjudiciable en ce sens qu'elle menacerait la sécurité de personnes ou qu'elle porterait atteinte à la sécurité de l'établissement. Le détenu devrait toutefois être mis au courant de l' « essentiel » des renseignements, de façon à être à même de s'expliquer. Ainsi que l'a fait observé la Cour fédérale d'appel dans l'affaire *DeMaria*, les autorités ont la possibilité de garder confidentielles leurs sources de renseignement, mais « elles devraient toujours être en mesure de révéler la substance des renseignements tout en protégeant l'identité d'un informateur. C'est toujours aux autorités qu'il revient de prouver qu'elles n'ont retenu que les renseignements strictement nécessaires à cette fin »[182].

Il convient de souligner que les dispositions relatives à l'accès aux renseignements vont plus loin que la loi actuelle, car elles touchent non seulement la liberté du détenu, mais aussi ses autres droits et intérêts. Ainsi, lorsque l'on décide, par exemple, de restreindre les visites à un détenu, il faudrait lui expliquer pourquoi.

Dans d'autres cas, les décisions sont davantage liées à la gestion de l'établissement dans

---

[180] La Directive du Commissaire n° 095 portant sur la communication de renseignements se lit comme suit :

4. En général, le personnel est tenu de communiquer au délinquant les renseignements qui se rapportent à son cas. Le personnel devrait se référer aux lignes de conduite établies pour obtenir des précisions.
5. Il n'est pas obligatoire de communiquer au délinquant des renseignements dont la divulgation pourrait nuire à l'intérêt public, entre autres, ceux dont la divulgation pourrait :
a. vraisemblablement mettre en danger la sécurité d'une personne;
b. vraisemblablement entraîner la perpétration d'un crime;
c. vraisemblablement menacer la sécurité des établissements carcéraux;
d. nuire à la santé physique ou psychologique du délinquant; ou
e. nuire au déroulement d'enquêtes licites ou d'examens menés en vertu de la *Loi sur les pénitenciers*, du *Règlement sur le service des pénitenciers* ou de la *Loi* ou du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, notamment les renseignements qui permettraient de remonter à une source d'information confidentielle.

[181] *Cadieux et directeur de l'établissement de Mountain*, (1984), 13 C.C.C. (3d) 330 (C.F., D.P.I.).

[182] *DeMaria* c. *Regional Classification Board and Payne* (1987), 30 C.C.C. (3d) 55 (C.A.F.).

son ensemble qu'à la conduite d'un détenu en particulier. Malgré cela, encore une fois, les motifs de décisions de ce genre devraient être fournis aux intéressés. Ainsi, lorsque l'on décide, par exemple, de fermer le gymnase pour y effectuer des réparations, il faudrait en faire connaître les raisons aux détenus. Grâce à ce type d'approche, les gens savent ce qui se passe et connaissent la cause des événements (à moins, bien sûr, que les renseignements ne puissent être communiqués pour un motif valable).

B) DISPOSITIONS RELATIVES AU TRANSFÈREMENT DE DÉTENUS

Objectif

1 Satisfaire aux exigences en matière de sécurité et aux besoins en matière de programmes de tous les détenus, en reconnaissant l'incidence d'une décision de transfèrement sur la liberté et les autres intérêts d'un détenu.

Pouvoir

2 Le Commissaire ou tout agent désigné par le Commissaire peut décréter le transfèrement d'un détenu en conformité des dispositions énoncées dans la présente section.

Motifs de transfèrement

3 Un détenu peut être transféré :

a) pour satisfaire à de nouvelles exigences en matière de sécurité;
b) pour lui permettre d'avoir accès à sa collectivité ou à un milieu culturel compatible;
c) pour lui permettre d'avoir accès à des programmes appropriés;
d) pour lui assurer un traitement médical ou psychologique approprié;
e) pour lui assurer une protection adéquate;
f) pour atténuer les cas patents de surpeuplement; et
g) en réponse à la demande de transfèrement d'un détenu.

Transfèrements effectués contre la volonté des détenus

4 Avant de transférer un détenu sans qu'il l'ait demandé, il faut le prévenir par écrit du transfèrement proposé et des allégations précises justifiant le transfèrement. On l'informera également qu'il peut faire connaître son opinion, en personne au chef de l'établissement ou, s'il le préfère, par écrit dans les 48 heures.

5 L'opposition du détenu à un transfèrement non demandé sera examinée par le Commissaire ou un responsable régional, et le détenu sera informé de la décision prise. Lorsqu'un transfèrement non

demandé se fait en dépit de l'opposition du détenu, les motifs de la décision devront lui être communiqués.

6 **En cas d'urgence, un transfèrement peut se faire sans que le détenu en soit prévenu. Dans ce cas, le détenu sera informé des motifs du transfèrement et des allégations précises sur lesquelles il est fondé dans les 48 heures précédant le transfèrement et il aura la possibilité de s'y opposer, en personne, dans les 48 heures.**

COMMENTAIRES

Les détenus passent souvent d'un établissement à un autre pendant qu'ils purgent leur peine compte tenu de leur classement sécuritaire, des programmes ou des traitements qu'ils suivent, et des exigences administratives du service correctionnel. Le transfèrement d'un détenu d'un pénitencier à un autre peut se faire à la demande du détenu ou par suite d'une décision des autorités pénitentiaires. Les dispositions énoncées ci-dessus concernent principalement les transfèrements effectués à la demande des autorités et non du détenu. Elles ne s'appliquent normalement pas à la mise en liberté progressive ni au « déclassement graduel », c'est-à-dire au programme de transfèrement d'un détenu vers des établissements à sécurité moindre au fur et à mesure que la date de sa mise en liberté approche. La législation, des accords et des traités prévoient les conditions de transfèrement entre juridictions, et notamment avec des services correctionnels provinciaux, des établissements psychiatriques ou médicaux provinciaux et des services correctionnels étrangers. Des infracteurs bénéficiant d'une libération conditionnelle ou d'une libération sous surveillance obligatoire peuvent également être transférés dans une localité relevant d'un autre bureau de district. Les commentaires qui suivent ne porteront toutefois que sur le transfèrement, au pays, d'un détenu d'un établissement à un autre.

À en juger par les rapports de l'enquêteur correctionnel, la grande majorité des plaintes des détenus concernent les transfèrements interpénitentiaires. Les détenus se plaignent d'avoir été transférés contre leur gré dans des établissements plus restrictifs où ils ont souvent un accès plus limité à certains programmes et équipements, ou vers des établissements situés à des milliers de milles de leur foyer, sans avoir été bien informés du transfèrement ou sans qu'on leur en ait expliqué les motifs ou qu'on leur ait donné l'occasion de dire ce qu'ils en pensaient. Le SCC a récemment modifié sa politique à l'égard des transfèrements interrégionaux, mais cela a entraîné un surpeuplement dans certaines régions.

Après avoir étudié ces plaintes, l'enquêteur correctionnel a fait plusieurs recommandations demandant que soient instaurées des garanties procédurales dans le cas des transfèrements interpénitentiaires effectués contre la volonté du détenu. De plus, les tribunaux appelés à examiner des cas de transfèrement ont reconnu que les transfèrements vers des établissements aux conditions de détention plus rigoureuses risquaient souvent d'aller à l'encontre des dispositions de la *Charte* relatives à la justice fondamentale (art. 7), à la détention et l'emprisonnement arbitraires (art. 9) et aux traitements ou peines

cruels et inusités (art. 12). Compte tenu de la nature des droits et des intérêts en jeu, il est extrêmement important que des garanties claires soient inscrites dans la loi. Les dispositions actuelles de la législation à cet égard sont bien insuffisantes.

À l'heure actuelle, les transfèrements interpénitentiaires sont autorisés par le paragraphe 13(3) de la *Loi sur les pénitenciers* selon lequel, une fois qu'un détenu a été incarcéré ou condamné à purger une peine dans un pénitencier fédéral, le Commissaire peut, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant, ordonner le transfèrement du détenu vers un autre pénitencier du Canada. La *Loi* n'énonce pas de directives en matière de transfèrement; l'article 13 du *Règlement sur le service des pénitenciers* prescrit néanmoins que les détenus doivent être incarcérés dans l'établissement qui « semble le plus approprié », compte tenu du mode de détention jugé souhaitable ou nécessaire au programme de formation censément le mieux adapté au détenu.

La Directive du Commissaire n° 540 définit la procédure de transfèrement. L'article 13 de la Directive stipule qu'un détenu est en droit d'être informé par écrit d'un transfèrement non demandé, des motifs le justifiant et du fait qu'il a la possibilité de contester la décision par écrit dans les 48 heures. Les motifs de la décision finale de procéder au transfèrement doivent être communiqués par écrit au détenu.

Dans le passé, les tribunaux ont eu tendance à s'en remettre aux décisions des administrateurs de prison à l'égard des transfèrements de détenus. Les tribunaux canadiens prennent maintenant une part plus active à l'examen des décisions de transfèrement, notamment quand un détenu est transféré d'une région à une autre ou vers un établissement à sécurité plus élevée. Les tribunaux sont devenus plus sensibles aux requêtes relatives aux différences qualitatives des avantages offerts par les divers établissements et ont tenu compte de facteurs comme la possibilité pour un détenu de recevoir la visite de membres de sa famille, de participer à divers programmes ou d'obtenir des soins médicaux, ainsi que les risques de nuire à ses possibilités d'obtenir une libération conditionnelle, en imposant des garanties procédurales aux décisions de transfèrement. Les tribunaux ont exigé l'application des principes de justice fondamentale dans les circonstances où le droit à la liberté prévu par la *Charte* est touché :

Dans la perspective du concept amplement fondé de la « prison dans une prison », les transfèrements vers un centre de détention plus strict peuvent certainement contrevenir aux dispositions des articles 7 et 9 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La décision de procéder à un tel transfèrement non demandé, sans que le détenu ait commis de faute ou d'inconduite, ce qui est manifestement le cas ici, est la quintessence de l'iniquité et de l'arbitraire[183].

Ces dispositions, qui pourraient être incorporées à la loi, visent précisément à offrir ces garanties en témoignant du fait qu'un détenu a le droit d'être avisé d'un transfèrement, d'être informé des allégations invoquées à l'appui de la décision, et d'avoir la possibilité

[183] *Hay* c. *Commission nationale des libérations conditionnelles* (1985), 13 Admin. L.R. 17 (Cour fédérale div. de 1e instance), p. 27.

de répondre en personne. Puisque cette possibilité qu'a le détenu de se présenter en personne constitue le principal changement par rapport à la pratique actuelle, nous souhaitons recevoir des commentaires sur ses effets possibles et sur sa pertinence. Ce changement se justifie principalement parce que des droits et des intérêts importants sont touchés et qu'une audition en personne répond aux exigences des principes de la justice fondamentale. Il faut aussi tenir compte du fait que, en comparaissant eux-mêmes, les détenus éviteraient les difficultés que pourrait présenter une connaissance insuffisante de la langue écrite. En effet, il faut opposer à cela la facilité avec laquelle il est possible d'organiser une rencontre entre le détenu et les autorités correctionnelles. Dans un certain sens, l'organisation d'une rencontre permet d'éviter le recours à une procédure écrite formelle, bien qu'une telle mesure puisse demander pas mal de temps et de formalités administratives au SCC.

Nous soulignons aussi que, en cas d'urgence, le détenu serait informé des motifs et aurait l'occasion d'y répondre après le fait. Cette dernière possibilité serait conforme à la politique actuelle du SCC et reflète aussi la jurisprudence selon laquelle l'équité n'autorise pas le détenu à recevoir un préavis de la décision de transfèrement s'il y a une situation d'urgence dans l'établissement.

Il est cependant nécessaire que le détenu soit informé des motifs du transfèrement et qu'il ait le loisir d'y répondre le plus tôt possible après le transfèrement. Dans nos propositions, nous avons suggéré une audition en personne, puisque la liberté même du détenu est en jeu. Nous allons donc plus loin que la politique actuelle qui permet des réponses écrites.

C) DISPOSITIONS RELATIVES À L'ISOLEMENT PRÉVENTIF

Objectif

1 **Faire en sorte que les détenus qui doivent, pour une période limitée, être tenus à l'écart des autres détenus soient isolés, du fait d'une décision juste et raisonnable, dans des conditions humaines et sécuritaires, et qu'ils réintègrent la population carcérale générale dans les plus brefs délais.**

Placement en isolement

2 **Un détenu peut être placé en isolement préventif quand le chef de l'établissement (ou une personne désignée par celui-ci) est d'avis qu'il n'y a aucune autre solution raisonnable et :**

a) qu'il y a lieu de croire que le détenu a perpétré, a tenté de perpétrer ou envisage de perpétrer des actes risquant de compromettre gravement la sécurité de l'établissement ou de certaines personnes;

b) que des accusations au criminel ou des accusations d'ordre disciplinaire ont été portées contre lui à la suite d'actes de violence ou d'une menace d'actes de violence, de vengeance ou de destruction de biens de l'État, et qu'il y a lieu de croire que l'infraction sera répétée ou qu'elle risque d'entraîner des représailles violentes de la part des autres détenus;

c) qu'il y a raisonnablement lieu de croire que la présence d'un détenu au sein de la population carcérale générale gênerait le déroulement de l'enquête menée à la suite d'une infraction criminelle ou d'un manquement grave à la discipline, le détenu risquant d'intimider d'éventuels témoins;

d) qu'il y a raisonnablement lieu de croire que la vie du détenu est en danger.

3 **Un détenu placé en isolement préventif doit être informé, par écrit, des motifs de son isolement dans les 24 heures.**

4 **Lorsqu'un agent autre que le chef de l'établissement a ordonné un placement en isolement préventif, le chef de l'établissement doit, dans les 24 heures qui suivent le placement en isolement, examiner l'ordre et confirmer le placement ou ordonner qu'il soit mis fin à l'isolement du détenu.**

Conditions d'isolement

5 **Le détenu placé en isolement préventif ne doit pas l'être à des fins punitives, et on doit lui accorder les mêmes conditions d'incarcération et les mêmes droits et privilèges que ceux de la population carcérale générale, si ce n'est ceux dont il ne peut bénéficier qu'avec les autres détenus, ce qui comprend notamment :**

a) la correspondance;

b) les effets personnels;

c) les vêtements, la literie, le linge et leur entretien;

d) l'hygiène personnelle, et notamment la possibilité de se raser et de prendre une douche;

e) la cantine;

f) l'emprunt de livres à la bibliothèque de l'établissement et la

réception d'imprimés de l'extérieur;

g) l'accès à des documents et à des services juridiques;

h) l'exercice quotidien.

Les détenus en isolement préventif seront autorisés dans la mesure du possible à recevoir des visites et à faire des appels téléphoniques à des personnes ou organismes de l'extérieur.

6 Les détenus qui ont été placés en isolement préventif devront avoir accès :

a) aux services de gestion des cas;

b) aux activités éducatives, spirituelles et de développe ment social;

c) aux services d'orientation psychologique; et

d) aux services administratifs et médicaux.

Examen des cas d'isolement préventif

7 (a) Le cas de chaque détenu placé en isolement préventif sera examiné dans les 3 jours suivant le placement initial et au moins une fois par semaine par la suite.

b) L'examen des cas sera confié à un comité d'examen des cas d'isolement formé du directeur adjoint à la sécurité ou du directeur adjoint à la socialisation, de l'agent

c) de classement ou du psychologue chargé des cas d'isolement, de l'agent de sécurité chargé de l'aire d'isolement et d'un observateur indépendant de l'extérieur.

d) Chaque détenu sera informé au moins 24 heures à l'avance de la réunion du comité d'examen et on lui permettra d'exposer sa cause devant le comité.

e) Le comité examinera le bien-fondé de l'isolement en fonction des critères énoncés dans la section 2 ci-dessus et recommandera par écrit, au chef de l'établissement, le maintien de l'isolement ou le retour du détenu dans la population carcérale générale.

f) Une copie de la recommandation sera remise au détenu.

g) La décision finale continuera de revenir au chef de l'établissement, sous réserve des dispositions énoncées en 8 b) ci-dessous. Si le chef de l'établissement n'a pas

h) l'intention d'agir en conformité de la recommandation du comité d'examen et de retourner un détenu à la population carcérale générale, il informera le détenu par

i) écrit des motifs de sa décision et lui offrira la possibilité d'expliquer les raisons pour lesquelles on devrait le réintégrer à la population carcérale générale.

j) Si le détenu demeure en isolement préventif, le comité d'examen

devra énoncer un plan de réintégration du détenu dans la population carcérale générale de l'établissement le plus tôt possible, et il suivra l'application du plan à l'occasion de ses réunions ultérieures. Le détenu aura la possibilité de faire connaître son point de vue à l'égard du plan proposé.

8 (a) Si l'isolement doit durer plus de 30 jours consécutifs, le comité d'examen entendra le témoignage d'un psychologue ou d'un psychiatre ayant examiné le détenu.

b) Si le psychologue ou le psychiatre présente des preuves selon lesquelles le maintien en isolement pourrait causer des torts psychologiques ou physiques importants au détenu, le chef de l'établissement devra ordonner son retour dans la population carcérale général et, à moins que ce retour ne compromette la vie ou la sécurité du détenu.

Durée maximale de l'isolement préventif

9 La durée de l'isolement préventif ne peut dépasser quatre-vingt-dix jours à moins :

a) que pendant cette période, le détenu n'ait commis de nouveaux actes qui, aux termes de la section 2 ci-dessus, justifient une prolongation de la période d'isolement; toute prolongation de l'isolement sera également assujettie à la limite des quatre-vingt-dix jours, ou

b) qu'il n'existe aucune solution de rechange raisonnable et le détenu doit demeurer dans l'établissement pour comparaître en justice.

COMMENTAIRES

L'isolement ou le « trou » sont des termes utilisés pour décrire l'isolement d'un détenu du reste de la population carcérale. On distingue trois grandes catégories de mise en isolement. La première équivaut à un isolement protecteur par lequel un détenu est isolé des autres pour sa propre protection. Cette forme d'isolement est généralement demandée par les détenus eux-mêmes et il n'en sera pas question ici. Les deux autres catégories d'isolement - l'isolement disciplinaire et l'isolement préventif - touchent cependant de plus près la question des droits des détenus.

L'isolement disciplinaire est autorisé par l'article 38 du *Règlement sur le service des pénitenciers,* aux termes duquel un détenu reconnu coupable d'avoir commis une inconduite grave ou moyennement grave peut être mis en isolement pour une période ne dépassant pas 30 jours. Les problèmes découlant de l'isolement disciplinaire seront étudiés dans la section consacrée à la discipline des détenus. Il peut toutefois importer de souligner, à des fins comparatives, que, avant qu'un détenu puisse être isolé à titre

punitif, plusieurs obstacles d'ordre procédural doivent être franchis. Ainsi, le détenu doit tout d'abord avoir été reconnu coupable d'une infraction et s'être vu imposé une sanction au cours d'une audience du comité de discipline. De ce droit à une audience découlent de nombreux droits correspondants comme celui d'être pleinement informé des accusations portées contre lui, le droit de témoigner, le droit de contre-interroger des témoins (par l'intermédiaire du président de l'extérieur) et, dans certains cas, le droit d'être représenté par un avocat. De plus, la durée maximale de la peine d'isolement qui peut être imposée est prédéterminée et limitée (même si des peines consécutives peuvent être imposées pour des chefs d'accusation multiples).

Par contraste, l'isolement préventif n'est assorti d'aucune garantie procédurale de cette nature. Un détenu peut être placé en isolement préventif en conformité de l'article 40 du *Règlement sur le service des pénitenciers,* aux termes duquel :

> 40(1) Si le chef de l'institution est convaincu que,
>
> (a) pour le maintien du bon ordre et de la discipline dans l'institution, ou
>
> (b) dans le meilleur intérêt du détenu, il est nécessaire ou opportun d'interdire au détenu de se joindre aux autres, il peut le lui interdire, mais le cas d'un détenu ainsi placé à l'écart doit être étudié, au moins une fois par mois, par le Comité de classement qui recommandera au chef de l'institution la levée ou le maintien de cette interdiction.
>
> (2) Un détenu placé à l'écart n'est pas considéré comme frappé d'une peine à moins qu'il n'y ait été condamné, et il ne doit, pour autant, perdre aucun de ses privilèges et agréments, sauf ceux
> (a) dont il ne peut jouir qu'en se joignant aux autres détenus; ou
>
> (b) qui ne peuvent pas raisonnablement être accordés, compte tenu des limitations du lieu où le détenu est ainsi placé à l'écart et de l'obligation d'administrer ce lieu de façon efficace.

Contrairement à ce qui se passe dans le cas de l'isolement disciplinaire, la durée de l'isolement préventif n'est pas limitée. Si l'on ajoute à ce fait l'absence relative de garanties procédurales, on peut comprendre que l'isolement préventif puisse mener facilement à des abus. Ainsi que l'observe la Société John Howard :

> « Aucune allégation n'a à être faite, ni aucune preuve ou raison à être donnée. Comme les autorités n'ont pas d'explication à fournir, le détenu n'a pas à être entendu. Ainsi, un détenu pourrait être placé en isolement préventif pendant toute la durée de son séjour en prison du fait de la décision première du

directeur... »[184]

Même si l'isolement préventif est nécessaire dans certaines situations, il faut reconnaître qu'il constitue un recours qui, dans les faits, peut être utilisé à des fins punitives. On peut par exemple l'utiliser pour réprimander des détenus soupçonnés d'avoir manqué à la discipline au lieu de les accuser et de les juger en conformité des procédures disciplinaires, ce qui pourrait entraîner ou non un isolement disciplinaire. De cette manière, des détenus peuvent être punis pour des infractions qu'ils auraient commises, sans avoir été jugés ou entendus, et ils sont placés en isolement pour une période bien plus longue que celle qu'autorise actuellement la politique en matière d'isolement disciplinaire. On a même vu des cas où on avait gardé des détenus en isolement pour les amener à se déclarer coupables de manquements à la discipline. D'autres détenus ont été placés indéfiniment en isolement préventif au terme d'une période déterminée d'isolement disciplinaire[185].

Comme l'isolement préventif est un domaine où les exigences procédurales prévues par la loi ou la réglementation sont rares, et qu'elles touchent de très près le droit à la liberté et la liberté d'association des détenus, il n'est pas étonnant que les détenus se soient tournés vers les tribunaux pour essayer de faire clarifier leurs droits et de trouver un remède à un traitement qu'ils estimaient injuste.

Dans l'affaire *McCann* c. *La Reine*[186], qui a été entendue avant l'adoption de la *Charte*, des détenus ont soutenu avec succès que les conditions d'isolement du pénitencier de la Colombie-Britannique (aujourd'hui inoccupé) constituaient une peine cruelle et inusitée qui était contraire à la Déclaration canadienne des droits. De juillet 1970 à août 1972, McCann lui-même a passé 754 jours en isolement préventif, dans des conditions qui supposaient, en autres choses, que chaque détenu soit soumis à des fouilles à nu au grand jour et qu'il soit confiné à une petite cellule éclairée 24 heures sur 24 où il devait dormir la tête à côté des cabinets. Même si la Cour fédérale a jugé que de telles conditions constituaient une peine cruelle et inusitée, elle n'est pas allée, à cette étape précoce de l'évolution des droits des détenus, jusqu'à exiger que les décisions en matière d'isolement soient soumises à la procédure légale. Cette situation a cependant été modifiée par la Cour suprême du Canada.

Dans l'affaire *Cardinal et Oswald* c. *La Reine*[187], les demandeurs avaient été gardés en isolement préventif en attendant qu'une suite soit donnée aux accusations relatives à une prétendue prise d'otages même si le comité d'examen des placements en isolement avait recommandé qu'on mette fin à leur isolement. Le directeur n'avait pas examiné les allégations, et les détenus n'avaient pas eu l'occasion de présenter leur version de

---

[184] Mémoire de la société John Howard de l'Ontario, *Penitentiary System in Canada*, p. 91. Cité dans R. Price, « Doing Justice to Corrections », (1976-1977) 3 Queen's L.J., 214, p. 277.

[185] Michael Jackson, *Prisoners of Isolation : Solitary Confinement in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1983, p. 663.

[186] *McCann* c. *La Reine* (1976), 29 C.C.C. (2d) 377. C'est sur cette affaire que repose l'étude de Michael Jackson de l'isolement au Canada, ibid.

[187] (1982) 67 C.C.C. (2d) 252, jugement de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique porté en appel devant la Cour suprême du Canada (cf. *supra*, note 13).

l'affaire. En cour inférieure, alors que le tribunal devait déterminer si le directeur avait traité équitablement les détenus, la cour a essentiellement conclu qu'étant donné qu'il n'y avait pas de normes procédurales, il n'était pas possible de dire qu'on avait manqué à l'obligation de respecter l'équité en matière de procédure[188].

Faute de preuves de mauvaise foi, il ne pouvait y avoir de révision judiciaire. Cette décision a cependant été portée en appel et renversée. La Cour suprême du Canada a retenu que l'isolement préventif constituait « une forme d'isolement imposant d'importantes restrictions en matière de mobilité, d'activité et d'association »[189]. La Cour a de plus assimilé l'isolement préventif à la détention dans une unité spéciale et déclaré que « ces deux mesures constituent des formes de détention beaucoup plus restrictives et dures que celle à laquelle est soumise la population carcérale générale »[190].

Comme l'isolement préventif peut avoir de graves conséquences pour un détenu, la Cour suprême du Canada a statué que le chef d'un établissement a l'obligation de respecter l'équité en matière de procédure. Essentiellement, la Cour a étendu aux décisions relatives à l'isolement préventif l'obligation de respecter l'équité en matière de procédure dont on avait établi qu'elle s'appliquait aux procédures disciplinaires engagées dans un pénitencier depuis l'affaire *Martineau* (n° 2).

> Il a été statué que l'obligation de respecter l'équité en matière de procédure s'applique en principe aux procédures disciplinaires engagées dans un pénitencier et, même s'il y a une différence entre l'isolement préventif et l'isolement punitif ou disciplinaire au sens du *Règlement*, les conséquences de cette décision pour le prisonnier sont les mêmes et elles créent un devoir d'agir équitablement[191].

L'affaire *Cardinal et Oswald* est également importante du point de vue des recours. La Cour suprême du Canada a en effet établi que, du fait de l'*habeas corpus*, il appartient aux autorités de justifier le placement d'un détenu en isolement préventif et, si l'isolement est jugé illicite, d'ordonner la réintégration du détenu dans la population carcérale générale. Cela signifie donc que le manquement à l'obligation de respecter l'équité en matière de procédure est suffisamment important pour rendre illicite le maintien d'un détenu en isolement, et ce, même s'il semble que, s'il y avait eu audience, la décision aurait été la même. En termes non équivoques, la Cour suprême du Canada a réaffirmé l'importance du droit pour un détenu à une audience équitable :

> Refuser à quiconque le droit à une audience équitable doit toujours rendre une décision invalide, qu'il semble ou non au tribunal chargé d'entendre l'affaire que la tenue d'une audience aurait vraisemblablement mené à une décision différente. Le droit à une audience équitable doit être assimilé à un droit indépendant et absolu qui trouve sa justification essentielle dans le sens de la justice procédurale que toute personne touchée par une décision administrative est en droit d'avoir.

---

[188] *Ibid.*, C.A., C.-B., p. 259
[189] *Ibid.*, C.S.C., p. 4.
[190] *Ibid.*, p. 12.
[191] *Ibid.*

> Il n'appartient pas à un tribunal de nier ce droit ni d'ailleurs le sens de la justice en s'appuyant sur des spéculations quant aux résultats qu'aurait pu donner une éventuelle audience[192].

Les propositions énoncées ci-dessus visent à combler les graves lacunes du régime actuel d'isolement préventif et les abus auxquels il peut mener. Nous les avons formulées dans le but d'établir le cadre statutaire d'un régime qui pourrait être juste et raisonnable pour les détenus sans compromettre l'obligation pour les établissements de garantir la sécurité du personnel, des autres détenus et du public, et d'offrir des programmes à tous les détenus, y compris les personnes placées en isolement.

Nos propositions visent à clarifier les normes de placement en isolement préventif et à éviter les critères formulés en termes généraux comme « pour le maintien du bon ordre dans l'établissement ». Le critère 2e), par exemple, a trait à la situation d'un détenu dont la vie est en danger. Il constate le devoir qu'a le système correctionnel de protéger un détenu, mais soulève la délicate question de savoir s'il convient d'utiliser de telles mesures pour isoler une personne contre son gré pour des raisons dont on croit qu'elles vont au meilleur de ses intérêts. Nous sommes d'avis, toutefois, que l'isolement préventif, dans la forme qui lui est donnée ici, c'est-à-dire dans la mesure où on l'appliquerait uniquement aux situations dans lesquelles aucune autre solution ne s'offre et uniquement à titre temporaire, pourrait convenir à la situation d'un détenu dont la vie serait en danger immédiat. Le détenu pourrait ainsi être protégé pendant qu'on élaborerait avec sa collaboration des mesures à long terme (l'isolement protecteur, par exemple).

Les critères de placement d'un détenu en isolement préventif doivent être clairement énoncés, tant pour aider le chef de l'établissement et le comité d'examen dans leurs décisions, que pour protéger les détenus contre les isolements qui résultent de décisions arbitraires et leur permettre de présenter leurs arguments en faveur d'une réintégration dans la population carcérale générale. Les détenus doivent être informés des motifs de leur isolement et avoir l'occasion de s'expliquer devant le comité d'examen des placements en isolement. Même si les critères des DC sont formulés de manière très générale, il s'agit de l'approche fondamentale de la politique du SCC. Afin de respecter la jurisprudence, les propositions prévoient aussi que, lorsque le chef de l'établissement n'a pas l'intention de suivre une recommandation de réintégration, les détenus devraient avoir la possibilité d'être informés des motifs de la décision du chef de l'établissement et de s'expliquer devant ce dernier.

En plus d'offrir des garanties de procédure essentielles, nos propositions imposent un plafond au nombre de jours consécutifs qu'un détenu peut passer en isolement. Il s'agit là d'un écart par rapport à la politique actuelle qui ne précise aucune limite de temps. Le Groupe de travail reconnaît que l'isolement est une expérience pénible qui ne peut être justifiée qu'à titre de mesure temporaire, quand aucune autre solution ne s'offre. De plus, nous croyons que les graves préjudices émotifs et psychologiques que peut entraîner l'isolement vont la plupart du temps à l'encontre de l'objectif principal du régime

---

[192] *Ibid.*, p. 16.

correctionnel : la réinsertion sociale des détenus. Ainsi qu'on l'observe dans le rapport du Groupe d'étude sur l'isolement :

> En fait, l'objectif ultime de notre système de justice criminelle est de réintégrer le délinquant à la communauté, de le préparer à la vie en dehors de la prison; l'élément essentiel de cette vie étant le contact humain, l'objectif ultime de la ségrégation devrait donc être de renvoyer les prisonniers isolés se joindre aux autres détenus ... le plus rapidement possible ... [193]

Nous reconnaissons, dans nos propositions, l'importance de réintégrer le détenu à la population carcérale générale de l'établissement dans les plus brefs délais en recommandant que le comité d'examen des placements en isolement élabore un plan de réintégration du détenu et en suive l'application lors de ses réunions ultérieures. De façon générale, nos propositions visent à faire en sorte que l'isolement préventif ne soit utilisé que si toutes les autres mesures ont échoué et si la direction d'un établissement n'a aucun autre moyen de résoudre ses problèmes quotidiens.

MESURES DISCIPLINAIRES VISANT LES DÉTENUS

À l'instar de toute organisation sociale, la prison dispose d'une panoplie d'instruments pour récompenser une conduite acceptable - la libération conditionnelle, l'absence temporaire, la réduction méritée de peine - et, par le processus disciplinaire officiel, de sanctions pour punir le refus d'obéissance. Les mesures d'encouragement et les sanctions visent notamment à assurer un contrôle social et le respect des normes de l'établissement. Nous reconnaissons l'importance de ces objectifs, mais nous insistons sur le fait qu'il y a lieu de tenir compte d'un autre objectif du système correctionnel. Celui-ci ne doit pas sacrifier les mesures destinées à faciliter la réinsertion sociale des détenus. Par conséquent, en plus de préciser et de consolider les valeurs de l'organisation par des mesures punitives et dissuasives, un système disciplinaire devrait également inciter les détenus à adopter des schèmes de comportement acceptables afin de faciliter leur réinsertion éventuelle.

Par suite de la jurisprudence récente et de l'entrée en vigueur de la *Charte canadienne des droits et libertés,* le processus disciplinaire en milieu carcéral a connu ces dernières années, par la force des choses, une évolution spectaculaire. En effet, on est passé d'un « tribunal du directeur » à un processus « quasi judiciaire » placé sous la direction d'un président de l'extérieur.

Les tribunaux ont été appelés à se prononcer sur des questions de discipline plus souvent que sur toute autre question du ressort des établissements pénitentiaires. Cela tient surtout au fait que les sanctions infligées aux détenus reconnus coupables de manquements à la discipline peuvent influer sur la période d'incarcération (s'il y a déchéance de la réduction de peine) et influer considérablement sur les conditions de détention (par exemple, en cas d'isolement disciplinaire). De plus, de fortes amendes

---

[193] Vantour, J., président, 1975, *Rapport du Groupe d'étude sur la dissociation,* p. 30.

peuvent être imposées ainsi que toute une gamme de sanctions moins sévères.

Des règles précises régissant la conduite des audiences ont été élaborées pour se conformer à des décisions judiciaires touchant notamment le devoir d'agir équitablement. Tout dernièrement, la Cour d'appel fédérale, dans l'affaire *Howard* c. *Le président du tribunal disciplinaire des détenus de l'établissement de Stony Mountain*[194] (décision actuellement en appel devant la Cour suprême du Canada), a statué que, dans au moins certaines situations, les détenus accusés de manquements à la discipline devraient avoir droit à l'assistance d'un avocat, étant donné les graves conséquences que la condamnation peut entraîner sur le plan de la liberté. Dans l'affaire *Howard,* la Cour a souligné la gravité de la punition que constitue la déchéance de la réduction de peine, laquelle a pour effet d'accroître la période d'incarcération du détenu. Le gouvernement fédéral a par la suite adopté le point de vue selon lequel la présence d'un avocat n'est requise que dans les seuls cas où la réduction de peine est en jeu. Par contre, d'autres soutiennent que cette interprétation stricte restreint inutilement la portée de l'arrêt *Howard.* Ce qui importe pour eux, c'est la liberté du détenu, et dans les arrêts récents *Cardinal et Oswald, Miller et Morin*[195], la Cour suprême du Canada a affirmé que les détenus ont à cet égard tout intérêt à demeurer au sein de la population carcérale générale et que l'isolement porte atteinte à leur liberté.

Le code disciplinaire que nous proposons ci-dessous ressemble sensiblement aux dispositions actuellement en vigueur; nous avons cependant effectué certaines modifications afin d'apporter des éclaircissements et des précisions. Nous reconnaissons par ailleurs dans nos propositions que le processus disciplinaire, comme tous les procédés du système, est nécessaire à la réalisation des objectifs ultimes du système correctionnel.

CODE DE DISCIPLINE PROPOSÉ

Objectif

1 Créer un milieu où les détenus se conforment à des normes de comportement acceptables et approuvées, favorisant ainsi le maintien du bon ordre dans l'établissement et contribuant à la réinsertion sociale des détenus, grâce à un processus disciplinaire juste et raisonnable.

Manquements

2 Est coupable d'un manquement un détenu qui :

a) désobéit à un ordre légitime;

b) enfreint délibérément un règlement ou une règle écrite régissant la conduite des détenus;

c) se livre, ou menace de se livrer, à des voies de fait sur la

---

[194] *Howard* c. *Le président du tribunal disciplinaire des détenus de l'établissement de Stony Mountain* (1985), 19 C.C.C. (3d) 195 (C.A.F.).

[195] Précité, note 13.

personne d'autrui;

d) se comporte, par ses actions, propos ou écrits, d'une façon menaçante ou extrêmement injurieuse;

e) prend ou détourne à son propre usage ou à celui d'une autre personne un bien ou un article sans le consentement du propriétaire légitime ou de toute personne qui en a la possession légitime;

f) endommage délibérément ou par négligence un bien de Sa Majesté ou de toute autre personne;

g) a en sa possession des objets interdits;

h) fait le commerce d'objets interdits avec une autre personne;

i) consomme, absorbe, avale, fume, inhale, s'injecte ou fait autrement usage d'une substance toxique dans l'établissement ou lorsqu'une modalité de la mise en liberté le lui interdit;

j) fomente des troubles susceptibles de compromettre la sécurité de l'établissement, y participe ou incite une autre personne en ce sens;

k) agit dans l'intention de s'évader ou d'aider un autre détenu à s'évader;

l) quitte sa cellule, son lieu de travail ou un autre endroit désigné sans l'autorisation voulue;

m) donne ou offre un présent ou une récompense à quiconque;

n) se trouve dans une zone interdite aux détenus;

o) gaspille délibérément de la nourriture; ou

p) tente de commettre l'un des actes mentionnés aux alinéas a) à o).

Définitions

3 « Objets interdits » désigne tout article qui ne figure pas sur la liste approuvée remise au détenu à son arrivée, sauf ceux dont la possession a été autorisée par écrit par le directeur de l'établissement.

« Substance toxique » désigne toute substance qui ne figure pas sur la liste approuvée remise au détenu et dont la consommation par quelque moyen provoque un état d'intoxication.

Manière de procéder

4 Un employé qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'un détenu manque ou a manqué à la discipline :

a) met fin au manquement, si les circonstances le permettent, et explique au détenu la nature du manquement, et,

b) permet au détenu de corriger son manquement, si cela est possible, et de réparer le tort causé à la personne lésée en raison

du manquement, si celle-ci y consent.

5 **Lorsqu'un employé a des motifs raisonnables et probables de croire qu'un manquement est ou a été commis et que la procédure officieuse prévue à l'article 4 ne peut être suivie, le directeur de l'établissement ou l'employé désigné par lui décide s'il y a lieu, selon les circonstances, d'accuser le détenu d'un manquement mineur ou grave, ou d'informer le service de police compétent.**

Procédure

6 **Le détenu accusé d'une infraction à la discipline :**

a) **reçoit, au moins 24 heures avant la tenue de l'audience disciplinaire, un avis écrit indiquant le manquement reproché, s'il s'agit d'un manquement mineur ou grave, ainsi que la date, l'heure et le lieu de l'audience;**

b) **reçoit un énoncé suffisamment précis de l'accusation pour qu'il sache sur quels faits et gestes repose l'accusation;**

c) **a droit à une audience dans les sept jours ouvrables qui suivent la réception de l'avis;**

d) **a droit à l'aide d'un interprète, au besoin;**

e) **a la possibilité d'assister à l'audience et d'être entendu;**

f) **a droit à l'assistance d'une ou de plusieurs personnes de son choix lorsqu'il est accusé d'un manquement grave, à la condition cependant que cette personne soit autorisée à entrer au pénitencier;**

g) **a la possibilité d'interroger les témoins et d'appeler des témoins en sa faveur;**

h) **a la possibilité de présenter des observations relatives à la sanction lorsqu'il est reconnu coupable.**

7 **Le détenu inculpé d'un manquement mineur comparaît devant le directeur de l'établissement ou la personne qu'il désigne; le détenu inculpé d'un manquement grave comparaît devant un président de l'extérieur.**

8 **Tous les débats à l'audience relative à un manquement grave sont enregistrés; les débats à l'audience relative à un manquement mineur sont résumés.**

9 **Pour tout manquement à la discipline, la culpabilité est établie par une preuve hors de tout doute raisonnable.**

10 **La culpabilité ou l'acquittement tranche les questions de fait pertinentes aux décisions ultérieures prises en établissement.**

Peines

11 (a) Un détenu reconnu coupable d'un manquement grave est passible des peines suivantes :

- **i) un avertissement ou une réprimande;**
- **ii) la perte de privilèges;**
- **iii) une amende d'au plus 50 $;**
- **iv) le remboursement d'un montant n'excédant pas 500 $ au titre des dommages causés délibérément ou par négligence;**
- **v) une ordonnance de travaux visant un nombre d'heures précis ne dépassant pas 100 heures;**
- **vi) l'obligation de rester à l'écart des autres détenus pour une période maximale de (sept) jours consécutifs;**

b) Le détenu reconnu coupable d'un manquement mineur est passible de l'une des peines suivantes :

- **i) un avertissement ou une réprimande;**
- **ii) la perte de privilèges;**
- **iii) le remboursement d'un montant n'excédant pas 50 $ au titre des dommages causés délibérément ou par négligence;**

c) Le président du tribunal disciplinaire peut, dans le cas d'un manquement grave, suspendre l'exécution de la peine à la condition que le détenu ne soit pas reconnu coupable d'un second manquement grave au cours d'une période précise ne dépassant pas 90 jours à compter de la date de l'ordonnance. La peine est exécutée si le détenu déroge à cette condition.

Présidents de l'extérieur

12 (a) Le Ministre nomme une personne qui n'est pas un agent du Service pour présider l'audience et statuer sur les accusations relatives à des manquements graves.

b) Le président de l'extérieur a une expérience pertinente dans la pratique du droit criminel ou du fonctionnement des tribunaux administratifs.

13 Le Ministre nomme, dans chaque région du Service correctionnel du Canada, une personne autre qu'un agent du Service pour remplir la charge de premier président de l'extérieur et notamment :

- **a) entendre les appels sur les questions de forme et de fond concernant les condamnations et les peines;**
- **b) contrôler les décisions et en assurer l'uniformité.**

COMMENTAIRES

Comme nous l'avons précisé dans l'énoncé d'objectif, le processus disciplinaire doit non seulement permettre d'assurer le bon ordre et la sécurité de l'établissement, mais également favoriser la réinsertion sociale à long terme des détenus. Il faut donc que les diverses mesures disciplinaires soient évaluées non seulement en fonction de leur effet immédiat sur la sécurité de l'établissement, mais également en fonction de leur effet à long terme sur le comportement de l'infracteur.

(I) INFRACTIONS

Nous présentons à l'article 2 une liste révisée des manquements la discipline. Au moment de déterminer ce qu'interdit un code de discipline carcérale, il importe de se rappeler que les détenus, comme tous les citoyens, sont assujettis au droit pénal et que les infractions à la loi peuvent faire, et font souvent, l'objet de poursuites devant les tribunaux. Toutefois, nous reconnaissons qu'il peut être préférable de recourir à un processus de discipline interne dans le cas de certaines infractions moins graves, par exemple les actes de vandalisme, les agressions ou les menaces, ou certaines infractions liées aux drogues.

Nous reconnaissons en outre que certains types de comportement, s'ils ne constituent pas une infraction criminelle, peuvent poser dans un établissement un problème important qui justifie l'exercice d'un contrôle par l'application de règles disciplinaires. Par exemple, le bon fonctionnement d'un établissement exige que les détenus obéissent aux ordres du personnel correctionnel et se conforment à des règles écrites régissant leur conduite. La possession de certains objets, tels des couteaux, est un autre exemple de conduite qui n'est pas criminelle, mais qui est généralement considérée comme inopportune en milieu correctionnel.

Les tribunaux et d'autres intéressés ont largement critiqué les infractions actuelles, estimant qu'elles sont trop vagues, trop générales et qu'elles pénalisent des faits et gestes peu graves.

L'infraction, « commet un acte propre à nuire à la discipline ou au bon ordre de l'établissement », est peut être celle qui a été le plus critiquée, étant donné qu'elle pourrait englober presque n'importe quel acte. Dans le passé, on s'est prévalu de cette disposition pour deux types de conduite qui n'étaient pas mentionnés spécifiquement dans le *Règlement :* le fait d'être sous l'influence de substances toxiques et les cas d'automutilation. Dans ce deuxième cas, cette disposition a été jugée inapplicable. Par ailleurs, le *Règlement* a été modifié récemment pour y inclure une infraction visant la consommation de substances toxiques. Toutefois, les tribunaux ont également déclaré nulle cette disposition. Nous allons revenir sur cette question plus loin.

Comme nous l'avons soutenu dans notre document consacré au cadre juridique de la révision du droit correctionnel, les détenus devraient être bien informés des règles qui régissent leur conduite. Il est souhaitable, dans un code de discipline, d'énoncer aussi

clairement que possible les comportements qui sont interdits. C'est pourquoi nous proposons de reformuler comme suit l'infraction précitée : « fomente des troubles susceptibles de compromettre la sécurité de l'établissement, y participe ou incite une autre personne en ce sens ». Cette formulation permettrait de limiter la portée de l'infraction aux actions qui ont nettement rapport à la sécurité de l'établissement.

Les infractions comme celles de désobéir ou omettre d'obéir à un ordre légitime et enfreindre quelque règlement, règle ou directive établis en vertu de la *Loi,* ont prêté le flanc à la critique, étant donné que la conduite interdite peut varier énormément : il peut s'agir d'une peccadille comme d'une infraction très grave. Néanmoins, ces dispositions sont importantes pour le maintien de l'ordre dans un établissement. Les employés doivent s'attendre à ce qu'on obéisse à leurs ordres et, même lorsqu'un détenu n'est pas d'accord avec un ordre (par exemple, s'il le juge excessif), il doit quand même s'y conformer. Toutefois, il est également indispensable qu'il puisse ultérieurement se plaindre de l'à-propos de cet ordre en recourant soit à la procédure de règlement des griefs, soit aux tribunaux.

Toutefois, l'infraction « désobéit ou omet d'obéir à un ordre légitime » est tellement vague qu'il peut être difficile pour un détenu de préparer sa défense. Il faudrait donc que l'ordre légitime en question soit décrit de façon assez précise dans l'avis d'infraction pour que le détenu puisse savoir exactement quelle infraction on lui reproche, comme l'exige l'article 6 de nos propositions.

Selon plusieurs des dispositions actuelles, il y a infraction non seulement lorsque le détenu commet délibérément un acte, mais également lorsqu'il omet de se conformer à une règle de l'établissement ou à un ordre légitime ou encore lorsque le détenu endommage par négligence un bien de l'État ou d'une autre personne. Nous estimons que le processus disciplinaire devrait être réservé aux violations intentionnelles des règles de l'établissement. Par exemple, il devrait y avoir acquittement plutôt qu'une sanction amoindrie si un détenu n'entend pas un ordre. Nous estimons toutefois que la norme de négligence est acceptable dans les cas de dommages aux biens, étant donné qu'on pourrait y recourir pour régler au sein même de l'établissement les cas de dommages causés par négligence plutôt que de s'en remettre entièrement aux tribunaux.

Dans le régime disciplinaire, les règles de conduite personnelle touchent beaucoup plus d'aspects que ce n'est le cas en vertu du droit pénal. Nous sommes toutefois d'avis que seule la conduite qui constitue une menace pour la sécurité ou le bon ordre de l'établissement et qui ne peut être réprimée par d'autres moyens devrait être interdite en vertu du processus disciplinaire. À partir de ces critères, un certain nombre d'infractions prévues actuellement devraient être limitées ou simplement retranchées.

L'infraction « refuse de travailler ou ne travaille pas de son mieux » peut être critiquée pour plusieurs raisons. Premièrement, l'infraction qui consiste à ne pas travailler de son mieux fait intervenir un jugement subjectif qu'on porte avec plus d'à-propos lorsqu'il s'agit de décider d'une promotion, d'une rétrogradation ou d'une affectation. Le refus de travailler peut être étayé d'une manière objective, mais ne menace pas la sécurité de

l'établissement. De plus, il existe à l'établissement plusieurs moyens de pénaliser le détenu qui refuse de travailler. Outre les sanctions précitées (rétrogradation, perte d'emploi), on pourrait également refuser de rémunérer les jours où le détenu a refusé de travailler, ou refuser à celui-ci une partie ou la totalité de sa réduction de peine pour le mois.

Ces sanctions semblent suffisantes, mais il convient de se demander s'il en serait de même dans le cas d'un arrêt de travail généralisé. Nous estimons que, là encore, il n'y a pas lieu de prévoir une infraction spéciale. Si un détenu se conduit d'une façon telle qu'il fomente le trouble, y participe ou incite une autre personne en sens, on peut alors l'accuser de cette infraction.

La disposition actuelle « se comporte, par ses actions, propos ou écrits, d'une façon indécente, irrespectueuse ou menaçante envers qui que ce soit » est libellée en des termes extrêmement généraux.

Dans les pénitenciers, il semble y avoir généralement une assez grande tolérance à l'égard de propos qui peuvent facilement être qualifiés de « grossiers ». Les propos de ce genre contreviendraient à la disposition si elle était appliquée avec rigueur. Une disposition générale comme celle-là tend à être appliquée d'une manière sélective lorsque les détenus dépassent les « limites » - limites qui, forcément, diffèrent d'un employé à l'autre. Par conséquent, nous estimons que les propos ne devraient pas constituer une infraction, sauf s'ils sont menaçants ou extrêmement injurieux à l'égard d'une autre personne. Nous proposons donc le libellé suivant :

« Se comporte, par ses actions, propos ou écrits, d'une façon menaçante ou extrêmement injurieuse envers autrui. »

Les manquements que nous proposons en ce qui concerne la possession d'objets interdits et la consommation de substances toxiques au sein de l'établissement se veulent aussi précis que possible, étant donné l'obligation de définir les dispositions pénales d'une manière suffisamment précise pour que les principaux intéressés sachent d'avance quel acte est prohibé et pour que les personnes appelées à statuer dans les cas de violation de la règle puissent fonder leurs décisions sur des critères précis afin d'éviter l'arbitraire.

Les infractions prévues actuellement en ce qui concerne la possession d'objets interdits et la consommation de substances toxiques ont été critiquées à plusieurs égards. Le rapport du Sous-comité parlementaire a mis en lumière les difficultés soulevées par le fait d'interdire des « objets » sans préciser de quels objets il s'agit. Il est difficile de mettre au point une définition complète ou globale des objets interdits. C'est pourquoi nous recommandons de remettre à chaque détenu, à son arrivée dans un établissement, une liste de substances, d'objets, etc. approuvés. Si les circonstances le justifient, les détenus seraient obligés d'obtenir une autorisation écrite pour avoir en leur possession un objet qui ne figure pas sur la liste.

La Cour supérieure du Québec a invalidé récemment la disposition de l'article 9 du

Règlement interdisant la consommation ou tout autre usage de substances toxiques[196]. L'infraction a été annulée dans le cadre de cette décision (frappée d'appel en ce moment) parce qu'elle était trop générale et trop vague et parce qu'elle pouvait mener à une application arbitraire. D'après le juge, le fait d'interdire absolument l'usage de substances toxiques, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'établissement, empêche la personne de savoir jusqu'à quel point elle peut exercer son droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Le juge a conclu qu'une interdiction proportionnelle, en vertu de laquelle constituerait une infraction la consommation d'une substance toxique au-delà d'un niveau spécifié, permettrait à la personne de connaître les limites imposées à sa consommation.

Après mûre réflexion, nous concluons qu'une interdiction absolue de la consommation de pareilles substances au sein d'un établissement pénitentiaire est non pas trop vague, mais plutôt juste et précise (pourvu qu'on définisse également les objets interdits). Pour ce qui concerne le caractère général de la disposition, nous estimons qu'il est non seulement justifiable, mais nécessaire en fait d'interdire absolument la consommation de substances toxiques au sein de l'établissement. Dans l'univers particulier des prisons, une telle interdiction constitue à la fois une mesure nécessaire pour réprimer la criminalité et un instrument de gestion nécessaire. La réglementation de l'usage de substances toxiques dans une prison vise à la fois à maintenir le bon ordre et à réprimer le trafic des substances contrôlées ainsi que les conflits et la violence qu'elles engendrent chez les détenus. Ce raisonnement vaut également en ce qui concerne l'interdiction de consommer des substances toxiques dans le cadre d'une mise en liberté temporaire.

Enfin, nous nous sommes demandés s'il y avait lieu de continuer à considérer comme un manquement à la discipline l'infraction « gaspille délibérément de la nourriture ». À première vue, cette question paraît assez insignifiante en comparaison des autres interdictions visant les agressions, l'évasion, etc. Nous sommes toutefois d'avis que le gaspillage gratuit et délibéré de grandes quantités de nourriture peut poser un problème grave au sein des établissements. Ce problème pourrait aussi être réglé en contrôlant davantage les rations distribuées à chaque détenu. Il semble généralement plus souhaitable de faire en sorte que les détenus disposent du plus haut degré de liberté et de responsabilité possible par rapport aux questions quotidiennes comme les repas. Il ne semble pas opportun de restreindre la majorité des détenus pour venir à bout de problèmes relativement isolés, et c'est pourquoi nous estimons qu'il y a lieu de maintenir cette infraction.

---

[196] *Re Dion and The Queen* (1987), 30 C.C.C. (3d) 108 (C.S.Q.).

(II) PROCÉDURE

Les articles 4 à 10 de nos propositions ont trait aux règles que doit observer l'employé qui estime qu'un détenu a manqué à la discipline.

Nous reconnaissons que, en fait, la plupart des infractions aux règles seront traitées officieusement au moyen d'avertissements ou de suggestions aux détenus quant à la façon de venir à bout de problèmes particuliers. En effet, le système ne pourrait tout simplement pas fonctionner si tous les rapports employés-détenus étaient astreints aux formalités prévues dans le système disciplinaire.

Les membres du Groupe de travail estiment que l'on devrait encourager davantage les mécanismes officieux pour résoudre les conflits avant de recourir au processus disciplinaire officiel. Les règlements qui régissent le processus disciplinaire en Colombie-Britannique précisent que les employés doivent essayer de résoudre les problèmes officieusement avant de porter une accusation de manquement à la discipline[197]. C'est le point de vue que nous avons adopté au paragraphe 4 a) de nos propositions. Cette disposition sera utile dans la mesure où elle encourage employés et détenus à résoudre différends ou problèmes à l'amiable en recourant à la négociation plutôt qu'à tout le processus disciplinaire. Ce modèle s'apparente à la dynamique interpersonnelle qui existe dans le monde extérieur et peut aider les détenus à acquérir de meilleures techniques de résolution des problèmes. Nous estimons en outre que cette formule non coercitive et plus personnelle, qui permet au détenu de participer activement à la résolution du différend, est plus susceptible d'engendrer un respect volontaire des normes de l'établissement.

En permettant la résolution des différends entre les détenus, cette formule est plus susceptible notamment d'aider au maintien du bon ordre au sein de la population carcérale. L'imposition d'une sanction par un comité de discipline ne permet pas généralement de résoudre un conflit entre deux détenus. Le fait que l'un des détenus soit puni peut même aggraver le différend. Les méthodes officieuses de règlement des différends doivent être considérées comme un élément légitime du système disciplinaire et ne doivent pas être simplement perçues comme un moyen d'éviter le processus disciplinaire traditionnel.

Le succès des méthodes officieuses en milieu carcéral repose sur un processus éducatif - les employés comme les détenus doivent faire l'apprentissage de valeurs nouvelles. Les cours de formation dans le domaine des techniques de résolution des problèmes et de maîtrise de la colère ne doivent pas être offerts aux employés seulement. Les détenus peuvent y gagner de deux façons : plus ils en savent au sujet du processus officieux, plus

---

[197] L'article 29 du Règlement du Centre correctionnel de la Colombie-Britannique dit ce qui suit :
Obligation d'essayer de résoudre les manquements aux règles et règlements par les détenus :
29. Un employé qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'un détenu manque ou a manqué aux règles ou règlements du centre correctionnel :
a) met fin au manquement, si les circonstances le permettent, et explique au détenu la nature du manquement, et, b) permet au détenu de corriger son manquement, si cela
est possible, et de réparer le tort causé à la personne lésée en raison du manquement, si celle-ci y consent.

ils sont susceptibles de le considérer comme un moyen légitime de résoudre les problèmes. En second lieu, une formation dans ce domaine permet aux détenus d'acquérir, par ricochet, des connaissances pratiques dont ils pourront tirer parti une fois remis en liberté.

En conclusion, nous sommes d'avis que les méthodes officieuses de règlement des différends répondent peut-être mieux aux objectifs du système disciplinaire visant les détenus. Elles peuvent contribuer au maintien du bon ordre au sein de l'établissement, étant donné qu'elles sont plus susceptibles que les méthodes traditionnelles de permettre le règlement des différends. Comme elles offrent une certaine souplesse, elles favorisent une « normalisation » du processus disciplinaire, étant donné que celui-ci tient alors plus de la nature des rapports interpersonnels à l'extérieur de la prison, et elles favorisent la réinsertion sociale du détenu.

Les garanties procédurales de l'article 6 sont, dans l'ensemble, identiques aux dispositions actuelles. La modification la plus importante se trouve au paragraphe 6 f), où nous proposons d'accorder aux détenus, dans le cas des manquements graves, le droit à l'assistance d'une autre personne aux audiences. Les intérêts qui sont en jeu lorsqu'un détenu se voit accuser d'un manquement grave à la discipline aux termes de nos propositions nous ont amenés à insérer cette disposition.

Selon certaines décisions judiciaires récentes, les principes de justice fondamentale s'étendent au droit d'être représenté par un avocat dans des situations où il peut y avoir atteinte au droit d'un détenu à la liberté ou à la sécurité de sa personne. Dans l'arrêt *Howard,* la Cour d'appel fédérale s'est prononcée sur la question de savoir si l'appelant avait le droit de se faire assister par un avocat à une audience d'ordre disciplinaire et, plus particulièrement, sur la question de savoir si l'article 7 de la *Charte* lui garantissait ce droit. L'appelant avait mérité une réduction de peine de 267 jours, qui fut frappée d'une déchéance en conséquence des procédures. D'après le juge en chef Thurlow : « Il est sans aucun doute de la plus grande importance que la personne dont la vie, la liberté ou la sécurité sont en jeu ait l'occasion d'exposer sa cause aussi pleinement et adéquatement que possible. Il me semble que la question de savoir si oui ou non une personne a le droit d'être représentée par un avocat dépendra des circonstances de l'espèce, de sa nature, de sa gravité, de sa complexité, de l'aptitude du détenu lui-même à comprendre la cause et à présenter sa défense. Cette liste n'est pas exhaustive. Il s'ensuit donc, à mon avis, que la question de savoir si la requête d'un détenu en vue d'être représenté par avocat peut être légalement refusée ne peut être considérée comme une question de discrétion, car il s'agit d'un droit qui existe lorsque les circonstances sont telles que la possibilité d'exposer adéquatement la cause du détenu exige la représentation par avocat »[198].

On trouve actuellement dans le *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus* une disposition qui permet au détenu de se faire assister par une personne de son choix lorsqu'il comparaît devant la Commission des libérations conditionnelles[199]. Cette disposition est rédigée en termes assez généraux pour que le détenu puisse être représenté

---

[198] Howard, précité, note 28.

[199] *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 20.1.

par un avocat ou, s'il le préfère, se faire représenter ou assister par un étudiant en droit ou une autre personne autorisée à entrer dans le pénitencier. C'est ce que nous recommandons dans le cas des manquements graves. Le détenu accusé d'un manquement mineur et qui comparait devant le directeur de l'établissement n'aurait pas « droit » à une assistance; toutefois, le directeur pourrait l'accorder lorsqu'il le juge à propos.

Quelles répercussions peut avoir la présence d'un avocat aux audiences d'ordre disciplinaire[200]?, Certains ont dit craindre que cette présence n'impose à l'administration pénitentiaire un fardeau supplémentaire qui fera que le processus sera encore plus lourd et plus coûteux. Pourtant, un nombre plus ou moins élevé d'audiences disciplinaires se sont déroulées au pays en présence d'un avocat, et les répercussions défavorables ont été beaucoup moindres que ce qu'on avait d'abord craint. D'ailleurs, dans bien des cas, les avocats peuvent accélérer en fait l'expédition des affaires; ils aviseront leur client que c'est peine perdue d'essayer de contester une accusation manifestement fondée. Nous estimons donc que cette crainte n'est pas justifiée.

Un autre changement apporté aux dispositions actuelles est l'élimination de la catégorie des manquements moyennement graves; cette catégorie, qui avait été créée à la suite de l'affaire *Howard,* visait les infractions où la réduction de peine n'est pas en jeu. Il est cependant suggéré ailleurs dans les mêmes dispositions que la perte de la réduction de peine devrait être éliminée vu qu'elle n'est pas une sanction appropriée. La catégorie des infractions moyennement graves ne serait par conséquent plus nécessaire, et son élimination rendrait le processus disciplinaire plus simple et plus facile à comprendre.

Pour des raisons d'uniformité, il convient d'appliquer à toutes les questions disciplinaires une norme de preuve commune. L'article 9 précise que la norme de preuve pour l'établissement de la culpabilité en cas de manquement à la discipline devrait être la preuve hors de tout doute raisonnable. En examinant la norme de preuve appropriée, il importe de reconnaître qu'une bonne partie des manquements à la discipline englobe les mêmes éléments ou l'acte qui constituent une infraction criminelle. Il ne serait donc pas approprié d'utiliser un fardeau de preuve différent de celui qui existe dans les juridictions criminelles, particulièrement parce que les peines imposées peuvent être au moins aussi lourdes que celles qui sont prononcées par les tribunaux.

De plus, la jurisprudence (malgré certaines décisions contraires), semble indiquer que l'article 11 de la *Charte* s'applique aux manquements à la discipline[201]. Donc, une norme de preuve inférieure, comme peut-être la preuve prépondérante, peut contrevenir à l'alinéa 11 d), qui se lit comme suit :

> 11 Tout inculpé a le droit : ... d) d'être présumé innocent s'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal

---

[200] Cette question est examinée sous tous ses aspects dans l'article de Michael Jackson, *The Right to Counsel in Prison Disciplinary Hearings*, (1986) 20 U.B.C. Law Rev. 221.

[201] Russell et Radley (1984) 11 C.C.C. (3d) 289 (C.F. div. De 1re instance). On a soutenu dans cette affaire qu'un manquement à la discipline commis par un détenu d'un pénitencier constitue une infraction au sens de la *Charte*.

indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable;
...

À l'heure actuelle, la politique du SCC exige que la preuve présentée lors d'une audience disciplinaire confirme hors de tout doute raisonnable chaque acte d'inconduite exposé dans le rapport disciplinaire.

Selon le nouvel article 10, les conclusions d'un tribunal disciplinaire sur les questions de fait lient les agents de l'établissement quant aux décisions prises ultérieurement au sein de l'établissement. Cette disposition protège les détenus qui sont acquittés et devrait aider les agents de l'établissement lorsqu'un détenu a été reconnu coupable d'un manquement.

(III) SANCTIONS

Les sanctions qui peuvent être imposées actuellement par le « tribunal disciplinaire sont très variées : elles vont d'un avertissement ou d'une réprimande à une période d'isolement ou à la déchéance de la réduction de peine. Ces deux dernières - l'isolement et la déchéance de la réduction de peine - sont tenues pour les plus sévères et sont souvent imposées. Elles méritent donc que nous nous y attardions dans les pages qui suivent.

L'isolement disciplinaire est un sujet qui a été abondamment étudié dans les ouvrages consacrés aux questions correctionnelles. On s'est longuement penché sur les conditions de détention (et les procédures et, même si les tribunaux ont jugé qu'elles ne constituent pas une peine « cruelle et inusitée », l'isolement disciplinaire est toujours considéré comme la mesure disciplinaire la plus sévère dont disposent les autorités carcérales.

L'isolement disciplinaire a-t-il un effet dissuasif? L'avalanche de documents publiés, surtout au début des années 1970, sur les effets de l'isolement à cet égard n'ont pas produit de résultats décisifs. Nous pouvons affirmer que le fait d'isoler un détenu pour une période déterminée a nettement un effet neutralisant pour toute la durée de son placement en isolement disciplinaire. Autrement, il n'y a pas vraiment lieu de croire que cette stratégie dissuadera le détenu d'enfreindre de nouveau les règlements une fois l'isolement terminé. Le Groupe d'étude sur la dissociation, mis sur pied par le gouvernement fédéral en 1975, a exprimé l'opinion que les effets « sont négligeables en ce qui concerne la prévention d'une conduite inacceptable » et que l'isolement « joue simplement le rôle nécessaire de période « d'apaisement[202] ». En outre, l'isolement disciplinaire peut avoir des effets extrêmement nocifs sur chacun des détenus.

C'est pourquoi les membres du Groupe de travail souhaitent soulever la question suivante : Devrait-on renoncer définitivement à l'isolement disciplinaire ou devrait-on continuer à y recourir, mais pour une période plus restreinte qu'à l'heure actuelle? Il nous semble qu'une période de sept jours serait plus acceptable et nous invitons les intéressés à nous faire part de leurs observations sur les répercussions que cela pourrait avoir sur les

[202] Rapport du Groupe d'étude sur la dissociation, précité, note 27, p. 80.

détenus et le système.

Cas singulier que celui de la déchéance de la réduction de peine à titre de mesure disciplinaire. Il s'agit évidemment d'une mesure disciplinaire très sévère, étant donné qu'elle se traduit par une plus longue période d'incarcération. Toutefois, ce ne sont pas tous les détenus qui peuvent être punis par ce moyen. La réduction de peine ne représente pas grand-chose pour le détenu qui purge une peine d'une durée indéterminée. Un condamné à perpétuité ne peut profiter directement des jours de réduction de peine accumulés et ne peut être pénalisé par une déchéance de la réduction de peine. En outre, tout détenu en liberté conditionnelle évitera l'incidence de ce qui équivaut à une « peine théorique ».

Il importe également de reconnaître qu'un détenu purgeant une très longue peine ressentira probablement moins les effets d'une déchéance qu'un détenu purgeant une peine de courte durée et pour qui la déchéance de la réduction de peine est proportionnellement plus sévère. En outre, un détenu doit avoir accumulé des jours de réduction de peine pour les perdre. Par conséquent, un détenu qui a accumulé peu de jours de réduction de peine ne peut subir la même perte qu'un détenu qui en a accumulé un nombre considérable.

Y a-t-il des « avantages »? Autrement dit, est-ce que la déchéance de la réduction de peine décourage la résurgence de comportements inacceptables chez le détenu? Ce type de peine a-t-il un effet dissuasif sur les autres détenus? La déchéance de la réduction de peine est considérée comme un châtiment sévère parce qu'elle prive le détenu de sa liberté au moment où il pourrait être mis en liberté. En outre, une déchéance de la réduction de peine peut influer indirectement sur d'autres décisions discrétionnaires prises au sujet du détenu.

Toutefois, on peut douter de sa valeur en tant que peine fondamentale. Ainsi que nous l'avons observé dans notre document consacré à la philosophie correctionnelle, la dissuasion est plus efficace lorsqu'elle s'accompagne d'une peine prompte et certaine. Dans le cas de la déchéance de la réduction de peine, la peine n'est ni prompte ni certaine. Le détenu déchu de sa réduction de peine peut perdre sa « liberté » - si la libération conditionnelle ne lui est pas octroyée. Et même là, le châtiment - la perte de liberté - peut être infligé plusieurs mois ou même plusieurs années après la perpétration de l'infraction. Son efficacité, en tant que mesure de dissuasion générale, semble limitée, compte tenu du fait qu'elle ne constitue pas une mesure très visible. Enfin, il n'y a pas lieu de croire que le fait de maintenir un détenu en incarcération quelques jours de plus influera sur sa conduite une fois qu'il sera libéré. Nous estimons donc que la déchéance de la réduction de peine ne constitue pas une mesure disciplinaire utile et qu'on ne devrait pas y recourir. Le tribunal disciplinaire dispose actuellement, pour définir les manquements à la discipline, de diverses mesures plus indiquées, telles les amendes et la réparation.

Nos propositions ont éliminé la déchéance de la réduction de peine comme mesure disciplinaire possible. Cependant, il s'agit là d'une question importante qui sera à

discuter pendant les consultations. D'autres aspects ou fonctions de la remise de peine sont abordés dans le document de travail *La mise en liberté sous condition.* Il y est dit que la remise de peine n'est pas une condition préalable à une période de liberté surveillée dans la communauté à l'expiration de la peine, étant donné que la chose pourrait se faire au moyen d'un système de mise en liberté « présumée ». Le Groupe de travail est également d'avis que, en tant que système visant à encourager la participation aux programmes et l'adoption de meilleurs comportements, la réduction méritée de peine n'a pas fait l'objet d'une mise en œuvre efficace. La question de savoir si l'on doit maintenir ou non la réduction de peine au Canada devra être examinée en tenant compte des facteurs pertinents.

Le Groupe de travail propose toutefois d'ajouter une nouvelle sanction : l'ordonnance des travaux. Celle-ci s'inspire de la notion d'ordonnance de service bénévole et permettrait à un détenu d'accomplir des travaux utiles, en plus de son travail ou de ses études, à titre de sanction pour ses infractions. Idéalement, pareille ordonnance se rapporterait d'une quelconque façon à l'infraction commise. Toutefois, l'infracteur pourrait être appelé à faire profiter de ses connaissances par exemple, en donnant des leçons particulières à l'école, en prêtant assistance aux employés d'un atelier ou en participant à un projet devant profiter soit à l'établissement, soit à la collectivité locale. Nous sommes d'avis qu'on devrait voir beaucoup plus à ce que les détenus emploient leur temps d'une manière constructive plutôt que de les placer en isolement ou de les maintenir plus longtemps en incarcération.

Nous avons maintenu les sanctions existantes pour les infractions graves à une amende de 50 $ et au remboursement d'une somme maximale de 500 $. Nous estimons, cependant, que la disposition actuelle par laquelle un détenu reconnu coupable d'une infraction légère peut être tenu de rembourser une somme maximale de 500 $ est peu appropriée. Nous recommandons donc de ramener cette somme à un maximum de 50 $. Cette sanction pourrait s'ajouter à la perte de privilèges. Toutefois, nous proposons une mesure qui permettrait un remboursement à des personnes autres que Sa Majesté, par exemple lorsque les biens d'un autre détenu sont endommagés.

Compte tenu des restrictions que nous proposons au recours à l'isolement disciplinaire et à la déchéance de la réduction de peine, il faudrait peut-être augmenter les peines pécuniaires. Cette augmentation pourrait aussi se faire en même temps que serait adoptée une disposition étendant la période de suspension d'une peine de 90 jours à six mois. Nous souhaitons donc recevoir des commentaires sur la nature et les limites des mesures disciplinaires.

IV) PRÉSIDENTS DE L'EXTÉRIEUR

L'article 12 prévoit la nomination d'un président de l'extérieur pour diriger les audiences relatives aux manquements considérés comme graves. Une modification importante a été apportée au paragraphe 12 b), qui prévoit que ces personnes doivent avoir une expérience pertinente dans la pratique du droit pénal ou dans un domaine connexe. Les études consacrées au processus disciplinaire indiquent qu'une connaissance pratique du

processus décisionnel dans le domaine de la justice est indispensable pour s'acquitter de la charge de président de l'extérieur.

Certains ont dit craindre qu'il y ait des écarts entre les décisions des présidents de l'extérieur. À l'heure actuelle, le détenu peut chercher un redressement en recourant à la procédure de règlement des griefs s'il estime que les procédures établies n'ont pas été respectées par l'employé ou le directeur de l'établissement qui a fait office de président. Toutefois, cela ne modifie pas habituellement la sanction imposée par le président de l'extérieur. Un détenu peut également demander à la Cour fédérale de procéder à un examen judiciaire de la décision pour des raisons de procédure même si, d'après la jurisprudence récente, la formulation de la *Charte* peut également s'appliquer ou s'étendre à des normes de fond.

Il y a plusieurs façons d'apporter remède aux problèmes d'uniformité des sanctions et à l'absence de recours pour les détenus. Par exemple, l'utilisation de « lignes directrices sur l'imposition des sanctions » destinées aux présidents de l'extérieur (et aux directeurs des établissements, au besoin) peut réduire les écarts. La nomination d'un « premier président de l'extérieur » qui serait chargé d'entendre les appels sur les questions de procédure et de fond, et de proposer des mesures destinées à assurer l'uniformité des décisions contribuerait à accroître encore plus l'uniformisation et pourrait s'ajouter à l'adoption de lignes directrices.

L'article 13 prévoit un premier président de l'extérieur pour chaque région, ce qui, selon nous, est préférable à un seul président se trouvant à Ottawa, étant donné l'importance de contacts réguliers tant avec les présidents de l'extérieur qu'avec le processus des audiences.

Par ailleurs, il faut envisager toutes les solutions de rechange possibles, susceptibles d'éliminer les écarts injustifiés sans pour autant ajouter un rouage administratif. Par exemple, on pourrait améliorer les systèmes d'information, ce qui favoriserait une prise de décisions plus efficace et plus éclairée.

FOUILLES DE DÉTENUS

La présente section est consacrée à la question de la fouille des détenus et de leurs cellules. Nous y examinons principalement le délicat équilibre qu'il y a entre le droit pour un détenu d'être protégé contre les fouilles ou les saisies abusives au sens des articles 7 et 8 de la *Charte,* et les besoins tout aussi importantes et légitimes des autorités pénitentiaires en matière de sécurité qui peuvent entraîner des fouilles minutieuses.

La question des fouilles est probablement celle où cet équilibre est le plus difficile à obtenir. D'une part, l'importance des droits individuels touchés par les fouilles et les saisies - le droit à la sécurité de la personne et le droit à la protection de sa vie privée - suppose que les fouilles se fassent suivant les moyens « les moins restrictifs » possible. D'autre part, les autorités ont manifestement un intérêt légitime à empêcher les détenus

d'entrer en possession d'objets interdits : armes, drogues et autres articles qui menacent directement la sécurité de l'établissement en touchant la vie humaine et la sécurité. Le Groupe de travail présente les dispositions suivantes afin qu'on puisse déterminer si l'équilibre a été établi.

Cinq types de fouilles sont examinés dans cette section : 1) les inspections générales des quartiers cellulaires; 2) les fouilles sporadiques et imprévues des cellules ou des détenus; 3) les fouilles par palpation, les fouilles à nu et les examens des cavités corporelles des détenus; 4) les examens des détenus qui nécessitent le prélèvement de substances comme l'urine ou le sang; et 5) les fouilles réalisées aux rayons X, aux ultrasons ou à l'aide d'autres moyens techniques. Les fouilles sont celles qui s'appliquent aux détenus « incarcérés », qu'ils soient en établissement ou qu'ils bénéficient d'absences temporaires sous escorte pour aller dans un hôpital, etc.

A) PROPOSITION RELATIVE AUX FOUILLES DE DÉTENUS

Objectif

1 Autoriser et réglementer les fouilles nécessaires au maintien d'un environnement sûr et sécuritaire tout en garantissant le respect du droit à la protection de la vie privée et d'autres droits des détenus.

Définitions

2 Les définitions suivantes s'appliquent à tous les types de fouilles de détenus.

« Objets interdits » : tout article ne figurant pas sur une liste approuvée remise à chaque détenu lors de son arrivée, à moins que le détenu n'ait obtenu la permission écrite du chef de l'établissement ou de son représentant d'avoir cet objet en sa possession.

« Fouille administrative ou inspection » : pouvoir de soumettre à une fouille superficielle ordinaire une personne, un local ou un véhicule sans qu'aucun soupçon ne pèse sur une personne en particulier, et de saisir les objets interdits ou des preuves d'une infraction, pour assurer le respect des exigences en matière de sécurité ou des normes d'hygiène et de sûreté de l'établissement.

« Fouille d'enquête » : pouvoir de fouille et de saisie conféré aux autorités lorsqu'elles ont des motifs raisonnables de croire qu'elles trouveront des objets interdits ou les preuves d'une infraction sur une personne ou dans un local ou un véhicule.

Fouilles de personnes

Les fouilles de personnes peuvent prendre les formes suivantes :

« Portique détecteur » : méthode en vertu de laquelle la personne fouillée doit passer dans un détecteur d'objets métalliques ou est soumise à une autre fouille semblable de façon discrète et à l'aide de moyens techniques.

« Fouille par palpation » : cette fouille se fait sur une personne habillée et peut se faire à l'aide d'un détecteur portatif. Au besoin, on peut exiger de la personne fouillée qu'elle ouvre la bouche, soulève, abaisse ou ouvre ses vêtements de dessus pour permettre un examen visuel.

« Fouille à nu » : méthode par laquelle la personne fouillée doit se dévêtir complètement devant un employé et, sur demande, ouvrir la bouche, ouvrir les mains, écarter les bras et présenter la plante des pieds et se pencher pour permettre une inspection visuelle. De plus, ses vêtements et ses effets personnels sont fouillés.

« Analyse d'urines » : procédure par laquelle une personne fouillée est tenue de donner un échantillon d'urines par le processus d'excrétion normal à un technicien qualifié qui analyse scientifiquement l'échantillon à l'aide d'un instrument approuvé, afin de déceler et de quantifier la présence d'agents toxiques.

« Examen manuel des cavités corporelles » : fouille à nu suivie d'un examen manuel du rectum ou du vagin par un médecin.

Fouilles de détenus

3 (a) Toute fouille doit se faire dans des conditions qui respectent l'intimité et la dignité de la personne fouillée. Les fouilles à nu doivent être faites uniquement par un employé du même sexe et doivent avoir lieu dans un endroit retiré de l'établissement et à l'abri des regards des autres, si ce n'est d'un témoin du même sexe. Les examens manuels des cavités corporelles ne peuvent être faits que par un médecin qualifié et nécessitent l'approbation écrite du chef de l'établissement.

b) L'employé qui saisit les effets d'un détenu doit remettre un reçu à ce dernier. Il doit ensuite porter les effets saisis à un responsable de rang supérieur et dresser avec celui-ci un rapport détaillé dans lequel seront consignés notamment l'heure et le lieu de la fouille et de la saisie, le nom du détenu et celui des employés ayant fait la fouille, le motif de la fouille et une description des effets saisis. Sous réserve des restrictions mentionnées au paragraphe 3 « Accès des détenus à

l'information » (p. 24), le rapport pourra être obtenu sur demande par le détenu qui a fait l'objet de la fouille.

c) L'employé qui a fait une fouille à nu au cours de laquelle aucun effet n'a été saisi sera tenu de remettre à un responsable de rang supérieur un rapport de fouille où il indiquera notamment l'heure et le lieu de la fouille, le nom des personnes présentes et le motif de la fouille. Sous réserve des restrictions mentionnées au paragraphe 3 « Accès des détenus à l'information » (p. 24), le rapport pourra être obtenu sur demande par le détenu qui a fait l'objet de la fouille.

d) Des copies de tous les rapports seront conservées. Fouille administrative courante

4 (a) Un employé de l'un ou l'autre sexe peut soumettre le détenu à une fouille courante par palpation ou lui demander de passer dans un portique détecteur

- **i) immédiatement avant le départ du détenu ou à l'entrée ou au retour du détenu dans l'établissement;**
- **ii) immédiatement avant que le détenu entre dans le secteur de visite libre ou qu'il en sorte;**
- **iii) au moment où le détenu quitte un secteur de travail ou d'activité;**
- **iv) lorsque le détenu bénéficie d'une absence temporaire.**

b) Un employé peut procéder à une fouille courante à nu d'un détenu

- **i) à la rentrée du détenu dans l'établissement;**
- **ii) immédiatement après que le détenu a quitté l'aire des visites de l'établissement et;**
- **iii) au moment où le détenu quitte un secteur de travail, dans des circonstances où celui-ci peut avoir eu accès à des objets interdits susceptibles d'être cachés sur lui.**

c) Si un employé, dans le cadre d'une fouille administrative courante, découvre des objets interdits ou la preuve d'une infraction, il peut les saisir.

Fouille d'enquête

5 (a) Un employé de l'un ou l'autre sexe peut soumettre à une fouille par palpation un détenu à l'égard duquel il a des motifs raisonnables de croire qu'il transporte des objets interdits ou la preuve d'une infraction. Par « motifs raisonnables de croire », on entend un doute subjectif qu'appuient des faits qui amèneraient normalement un employé d'expérience et circonspect à soupçonner un détenu de cacher sur lui des objets interdits.

b) Si un employé a des motifs raisonnables de croire qu'un détenu a absorbé ou est en train d'absorber des substances toxiques et qu'il lui faut procéder au prélèvement d'un échantillon d'urine pour obtenir des preuves d'infraction, il peut exiger que le détenu soit soumis le plus tôt possible à une analyse d'urines par un technicien qualifié. Un échantillon doit être remis au détenu sur demande.

c) Si un employé a des motifs raisonnables de croire qu'un détenu a sur lui des objets interdits ou la preuve d'une infraction et qu'une fouille à nu doit être menée pour mettre en évidence la présence des objets en question, et s'il en convainc son supérieur, l'employé peut soumettre le détenu à une fouille à nu.

d) Si un employé, dans le cadre d'une fouille d'enquête légitime, découvre des objets interdits ou la preuve d'une infraction, il peut en faire la saisie. Toutefois, s'il découvre, dans le cadre d'une fouille à nu, des objets interdits qui sont cachés dans les cavités corporelles, il doit obtenir l'autorisation de faire faire un examen manuel des cavités corporelles. L'examen manuel des cavités corporelles n'est autorisé par le chef de l'établissement que si celui-ci est assuré d'avoir des motifs raisonnables de croire que le détenu porte sur lui des objets interdits ne pouvant être décelés et saisis que par une fouille manuelle des cavités corporelles.

Fouille des cellules et d'autres secteurs

6 L'employé qui découvre des objets interdits ou les preuves d'une infraction dans le cadre d'une fouille légitime peut les saisir.

Fouille administrative

7 Les fouilles courantes des cellules et des secteurs d'activité peuvent être menées sans motifs précis, de façon périodique, par un employé en conformité d'un plan de fouille prévoyant la réalisation de fouilles aléatoires et minutieuses. Un représentant des détenus assistera aux fouilles des cellules.

Fouille d'enquête

8 (a) Un employé ayant des motifs raisonnables de croire qu'il y a des objets interdits dans la cellule d'un détenu peut obtenir d'un surveillant l'autorisation écrite de pénétrer dans la cellule et d'en faire la fouille.

b) Si un employé a des motifs de croire que le délai nécessaire à

l'obtention de l'autorisation écrite visée par le paragraphe 8 a) ci-dessus risque d'entraîner la perte ou la destruction de l'objet interdit, il peut pénétrer dans la cellule et en faire la fouille sans avoir obtenu d'autorisation préalable.

Fouille générale d'urgence

9 (a) Si, à la suite d'un soulèvement ou d'une situation d'urgence analogue, les détenus ont tous été confinés à leur cellule, et si l'on a des motifs raisonnables de croire que des armes, des objets interdits ou des preuves liés aux événements peuvent être découverts, on pourra soumettre les détenus, les cellules et d'autres secteurs à une fouille générale, sur autorisation écrite du chef de l'établissement.

b) Les employés ayant participé à une fouille générale doivent remettre au chef de l'établissement un rapport de fouille dans lequel on donnera notamment le nom de tous les employés ayant participé à la fouille, une liste des personnes, des cellules et des secteurs fouillés, et une description de tout effet saisi. Les portions du rapport relatives à un détenu en particulier seront fournies sur demande à celui-ci.

c) Des copies des rapports seront conservées.

B) COMMENTAIRES

Dans cette section, nous examinons les règles qui régissent actuellement les fouilles et les conséquences de la *Charte*. Nous analysons ensuite l'élaboration des procédures proposées ci-dessus.

(I) CADRE JURIDIQUE ACTUEL

La *Loi sur les pénitenciers* ne contient pas de dispositions relatives aux pouvoirs de fouille et de saisie des responsables des établissements carcéraux. Les seules dispositions relatives aux fouilles et aux saisies se trouvent à l'article 41 du *Règlement sur le service des pénitenciers* adopté en conformité du paragraphe 29(l) de la *Loi sur les pénitenciers*.

Les paragraphes 41(2), (3) et (4) du *Règlement* s'énoncent ainsi :

(2) Sous réserve du paragraphe (3), un membre peut fouiller

b) un visiteur, lorsqu'il existe des motifs de croire que le visiteur est en possession de contrebande et si le visiteur refuse d'être fouillé, l'accès à l'institution lui est refusé ou il doit être escorté à l'extérieur;

c) tout membre ou membres, lorsque le chef de l'institution a

des motifs de croire qu'un membre ou que des membres est ou sont en possession de contrebande;

d) un détenu ou des détenus, lorsqu'un membre considère une telle mesure raisonnable ou nécessaire pour déceler la présence de contrebande ou pour assurer le bon ordre au sein d'une institution; et

e) un véhicule se trouvant sur une propriété de l'institution, lorsqu'il existe des motifs de croire que cette fouille est nécessaire pour déceler la présence de contrebande ou pour assurer le bon ordre au sein d'une institution.

(3) Une personne du sexe féminin qui est fouillée aux termes du paragraphe 2) ne peut être fouillée que par une personne du même sexe.

(4) Dans un endroit bien en évidence à l'entrée de chaque institution, on doit retrouver une affiche contenant un avertissement à l'effet que tout véhicule et toute personne se trouvant sur la propriété de l'institution peuvent être fouillés.

Outre ces dispositions réglementaires, on trouve dans les Directives du Commissaire une description des procédures que doivent suivre les employés appelés à faire des fouilles[203].

(II) LA LÉGISLATION AVANT L'ADOPTION DE LA *CHARTE*

Avant l'enchâssement, dans la *Charte,* du droit de chacun « à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives », les contestations des méthodes de fouille en milieu carcéral étaient généralement limitées à l'argument selon lequel une directive ou une ordonnance autorisant une certaine pratique n'était pas conforme aux dispositions de la *Loi sur les pénitenciers* ou de son règlement d'application et qu'elle devait par conséquent être déclarée illégale[204].

(III) CONSÉQUENCES DE LA *CHARTE*

Avec l'adoption de la *Charte,* sont apparues de nouvelles possibilités de contestation des méthodes de fouille en milieu carcéral. Ainsi, un plaignant peut maintenant alléguer que

---

[203] Les Directives du Commissaire relatives aux fouilles comprennent notamment : fouilles - DC571; objets interdits - DC570; analyse d'urine - DC572.

[204] Une requête fondée sur ce motif a été accueillie par le tribunal dans l'affaire *Gunn.* c. *Yeomans et al.* (1979), 48 C.C.C. (2d) 544 (C.F., D.P.I.). La question ne consistait pas à savoir si une directive ordonnant la fouille à nu minutieuse de tous les détenus dans certaines circonstances était nécessaire, mais plutôt si elle autorisait en loi les mesures prises à l'égard du requérant. Il a été statué que le chef d'un établissement n'est pas habilité à rendre une ordonnance qui contrevient à une disposition de la *Loi sur les pénitenciers* ou du Règlement sur le service des pénitenciers concernant le même sujet. Une injonction interdisant les défendeurs de procéder à des fouilles non conformes au règlement a été accordée. Par suite de cette décision, on a modifié le paragraphe 41(2) du *Règlement sur le service des pénitenciers* pour lui donner sa forme actuelle.

la conduite qu'il conteste constitue un traitement ou une peine cruel et inusité aux termes de l'article 12, transgresse le droit à la sécurité de la personne prévu à l'article 7, ou, plus directement, enfreint l'article 8 de la *Charte*, qui garantit à chacun le droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives. La Cour suprême du Canada a statué que, en faisant du droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives un droit prévu par la Constitution, on avait voulu protéger chacun contre les empiétements injustifiés de l'état sur les aspirations raisonnables à l'intimité[205]. La Cour a en effet défini le seuil d'intimité minimum protégé par la *Charte*. Selon la Cour suprême du Canada, l'article 8 protège « des personnes et non des lieux », et la *Charte* s'applique là où il y a aspiration raisonnable à l'intimité, sans être restreinte à la protection de la vie privée ou des biens généralement associés à un logement.

De toute évidence, une personne incarcérée n'a pas les mêmes aspirations à l'intimité que celles qu'elle manifesterait chez elle ou dans un bureau. Un détenu n'en conserve pas moins des aspirations à l'intimité qui doivent être raisonnables compte tenu des circonstances. Le critère utilisé pour déterminer ce qui est « raisonnable » dans les circonstances n'est pas nécessairement restreint par les conditions actuelles de détention, dans lesquelles le détenu ne conserve que peu d'intimité. On peut dire que ces pertes d'intimité constituent « l'une des conditions de base du fonctionnement d'un établissement, et qu'elles découlent de l'organisation sociale des prisons et non du statut juridique des personnes qu'on y trouve »[206].

On pourrait affirmer, par exemple, qu'un détenu a des raisons de s'attendre à plus d'intimité dans sa cellule qu'ailleurs dans l'établissement, et qu'il devrait par conséquent y être mieux protégé contre les fouilles[207]. Cette protection pourrait prendre la forme d'une obligation de rendre compte en vertu de laquelle, sauf en cas d'urgence, le détenu dont la cellule est fouillée pourrait assister à la fouille. Cette approche répondrait en grande partie aux plaintes et aux préoccupations des détenus qui se demandent ce qui arrive à leur cellule et à leurs biens en leur absence. Cependant, une telle disposition pourrait présenter des problèmes logistiques sérieux pour la direction des établissements et les détenus eux-mêmes. Ainsi, les détenus pourraient passer plus de temps dans leur cellule et être privés ainsi de la participation à certains programmes. Pour éviter cette situation, il vaudrait peut-être mieux demander à un représentant des détenus, comme un membre du comité des détenus, d'être présent pendant les fouilles des cellules. Le Groupe de travail attend les commentaires sur la pertinence de cette approche proposée à l'article 7 des dispositions ci-dessus. Aujourd'hui, le droit à la vie privée est vu comme un droit fondamental dans la société canadienne, et la protection de la vie privée fait l'objet de garanties juridiques de plus en plus importantes. Dans cette optique, on devrait tout faire pour protéger le mieux possible la vie privée des détenus.

---

[205] *Hunter et al.* c. *Southam Inc.* (1984), 14 C.C.C. (3d) 97 (C.S.C.).

[206] Ronald R. Price, « Of Privacy and Prisons », dans Gibson (edit.), *Privacy in Canada*, 1984, p. 376.

[207] L'étendue des droits des détenus à cet égard n'est pas encore définie. Une décision de la Cour fédérale selon laquelle le droit à la protection de la vie privée des détenus dans leurs cellules n'est pas suffisant pour interdire l'installation de lits superposés est en appel (*Piché, Newfeld, Daher, Breland et Smyth* c. *Le Solliciteur général du Canada, le Commissaire aux services correctionnels et le chef de l'établissement de Stony Mountain* (1984), 17 C.C.C. (3d) 1.

Une autre raison milite en faveur de la protection des aspirations raisonnables à l'intimité des détenus; elle concerne l'énoncé d'objet et de principe du système correctionnel qui reconnaît l'importance d'un environnement sûr et sain dans la préparation des détenus à une réintégration sociale réussie.

Pour que cet objectif soit atteint, il faut notamment que les détenus puissent aspirer à un degré raisonnable d'intimité.

Par ailleurs, des sociologues qui ont étudié l'escalade de la violence dans les prisons se sont dits d'avis que, en luttant contre ce problème par la multiplication des fouilles et des saisies, on risque d'obtenir un effet contraire à l'objectif recherché[208]. La multiplication des fouilles peut mener à un accroissement de la violence dans la mesure où elle donne lieu à l'empiètement sur l'intimité à laquelle un détenu peut raisonnablement prétendre. Faute de protection juridique, les droits d'un détenu en cette matière risquent d'être considérablement érodés, et ce au détriment - et non au profit - de la sécurité du milieu carcéral.

> « Priver les détenus des droits de possession et de protection de la vie privée qui leur restent va carrément à l'encontre des objectifs du système pénitentiaire. Les sociologues reconnaissent que les prisonniers qui ont perdu tout sens de leur individualité se diminuent et diminuent les autres, ce qui les porte davantage à la violence, que ce soit envers eux-mêmes ou envers les autres »[209].

Dans l'affaire *Hunter* c. *Southam,* la Cour suprême du Canada a fait bon nombre d'observations importantes sur la nature des droits protégés dans l'article 8 de la *Charte* et sur la définition des critères utilisés pour déterminer le caractère abusif des mesures qui y sont visées. Certaines des conclusions de cette importante décision peuvent se résumer comme suit :

1) « La *Charte canadienne des droits et libertés* est un document qui poursuit un objet... qui vise à restreindre les actions de l'État incompatibles avec ces droits et libertés; elle ne constitue pas en soi une autorisation d'agir pour le gouvernement. »

2) L'objet de l'article 8 est « de protéger chaque personne contre les intrusions abusives de l'État dans sa vie privée ». L'article 8 garantit à chacun une aspiration « raisonnable » à l'intimité. « De plus, rien dans le libellé de l'article n'en restreint l'application à la protection de la propriété ou ne l'associe à la violation de propriété. » L'article 8 protège des individus et non les lieux, dans leur propre logement ou ailleurs.

3) Au moment de déterminer le caractère abusif ou non d'une fouille,

---

[208] On trouvera une présentation sommaire de travaux consacrés cette question dans Schwartz, « Deprivation of Privacy as Functional Prerequisite : The Case of Prison », *J. Crim L. and Criminology,* n° 63, 1972, p. 229.
[209] *Hudson* c. *Palmer,* 52 L.W. 5052 (1984), 5061. (U.S.S.C.).

d'une perquisition ou d'une saisie, il convient d'examiner les conséquences de la fouille, de la perquisition ou de la saisie pour le sujet et « non pas uniquement son bien-fondé dans la réalisation essentielle à la légitimité de la fouille ou de la saisie ».

4) De façon générale, une fouille ou une saisie non abusive ne peut se faire sans mandat. S'il est possible d'obtenir cette autorisation préalable, « elle constitue une condition essentielle à légitimité de la fouille ou de la saisie ».

5) Pour que cette autorisation ait un sens, la personne qui l'accorde doit « être en mesure d'évaluer les faits portés à sa connaissance d'une manière parfaitement neutre et impartiale ».

6) L'autorisation d'accorder un mandat de perquisition doit être soumise à une norme objective. Dans le cas des enquêtes relatives à des crimes, la norme minimale qui s'applique à l'article 8 serait « ... des motifs raisonnables, établis par déclaration assermentée, de croire qu'une infraction été commise et que des preuves devraient être trouvées sur les lieux de la perquisition ».

7) La norme utilisée pour déterminer le bien-fondé de l'attribution d'un mandat pourrait fort bien différent « si l'intérêt de l'État n'était pas simplement l'application de la loi », si par exemple, la sécurité de l'État était en jeu ou, pourrait-on soutenir, si l'intérêt de l'État avait trait à la sécurité des établissements correctionnels.

La « protection » accordée à chacun par la *Charte* prend la forme de garanties procédurales et de restrictions imposées par la Constitution aux représentants de l'autorité. Par l'exemple, l'obligation pour des représentants de l'autorité d'obtenir un mandat de perquisition ou une autre forme d'autorisation avait de procéder à une fouille garantit le droit de chacun à la protection contre les fouilles en soumettant la fouille à la vérification d'un responsable indépendant.

La question consiste donc à déterminer dans quelle mesure les garanties et les protections accordées à l'extérieur du milieu carcéral doivent s'appliquer aux détenus. On pourrait reformuler la chose en se demandant si les protections offertes par la *Charte* sont restreintes par le sens du mot « abusives » de l'article 8 pour la clause limitative de l'article 1 de la *Charte*.

Il s'agit donc de déterminer d'abord si l'article 8 s'applique aux fouilles de détenus. À l'examen du libellé de l'article 8, on apprend que « chacun » a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives. Rien n'indique que le sens évident du terme « chacun » devrait être restreint à des personnes ou à un groupe donnés. Le sens du mot « chacun » a déjà reçu une interprétation large et libérale dans un autre contexte. Il a en effet été dit que « chacun » désigne tous les être humains et toutes les

entités susceptibles de bénéficier d'une protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives, et cela englobe les corporations[210]. Bref, le libellé de l'article 8 signifie que toute personne – détenus compris - a un droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives.

Cette interprétation est conforme au principe fondamental selon lequel un détenu conserve ses droits, si ce n'est ceux qui sont limités du fait même de l'incarcération. Le fait d'être emprisonné ne peut à lui seul justifier une modification du droit de chacun à la protection de sa vie privée, de sa dignité et de sa sécurité personnelle. La question revient donc à savoir si une fouille ou une saisie, ou une disposition légale en cette matière, empiète sur les aspirations raisonnables à l'intimité d'un détenu.

De toute évidence, l'État aurait bien de la difficulté à garantir la sécurité de son système carcéral si toutes les protections contre les fouilles et les saisies accordées aux personnes en liberté - la nécessité d'obtenir un mandat de perquisition, par exemple - devaient s'appliquer à chaque fouille d'un détenu. La conduite de l'État dans le cadre du système carcéral doit manifestement être soumise à une norme différente, plus souple.

Aux États-Unis, le concept de la souplesse d'application des garanties prévues par le *Quatrième Amendement* ont amené la Cour supérieure du pays à étudier régulièrement des affaires d'inspection de l'État, des affaires de perquisitions liées à la possession d'armes et des affaires de fouilles aux frontières. Dans ces causes, toutefois, les tribunaux, tout en reconnaissant les intérêts traditionnels de l'État, ont été très sensibles à la diversité des degrés d'empiètement sur les droits visés[211]. La jurisprudence américaine en matière de fouilles aux frontières est particulièrement intéressante[212]. En vertu du *Quatrième Amendement,* les fouilles aux frontières peuvent être menées pour des motifs moindres que des motifs raisonnables. La norme appliquée varie en fonction du degré d'ingérence de la fouille. Les tribunaux ont adopté à cet égard un échelle mobile d'équité en vertu de laquelle le degré d'ingérence de la fouille est assimilé au degré de présomption préalable ou aux motifs raisonnables nécessaires pour satisfaire les dispositions du *Quatrième Amendement.* Aux frontières, un inspecteur douanier peut fouiller les bagages ou les vêtements de dessus d'une personne « sans motif de présomption ou presque ». Les fouilles à nu et les examens visuels des cavités corporelles, toutefois, supposent l'existence d'antécédents propres à fournir une « présomption réelle ». Les examens manuels des cavités corporelles, enfin, ne peuvent être faits que s'il y a « indication claire » que des objets interdits sont cachés dans les endroits faisant l'objet de l'examen.

Au Canada aussi, les tribunaux ont reconnu que les fouilles aux frontières susceptibles de mener à la découverte d'objets interdits tombaient dans une catégorie très spéciale, et que si une personne éveillait une présomption raisonnable en donnant l'apparence de cacher

---

[210] *Southam Inc.* c. *Directeur des enquêtes et recherches et al.*, (1982) 136 D.L.R. (3d) 133 (C.B.R., Alb.).

[211] Cette question est étudiée dans David C. James, « Constitutional Limitations on Body Searches in Prisons », *Colum. L. Rev.*, n° 1033, 1982, p. 1050.

[212] Voir Wayne R. LaFave, *Search and Seizure : A Treatise on the Fourth Amendment* (St. Paul, Minnesota, West Publishing Company, 1978), et en particulier la section 10.9 du Volume 3 : « Searches Directed at Prisoners ». Voir également « From Bags to Body Cavities : The law of Border Search », *Colum. L. Rev.*, n° 53, 1974.

quelque chose sur sa personne, elle devait s'attendre à ce qu'on lui demande de se dévêtir suffisamment pour dissiper tout soupçon[213].

Les affaires relatives à des fouilles aux frontières offrent d'utiles précédents pour l'élaboration d'un cadre d'analyse des fouilles en prison. L'échelle mobile d'équité utilisée dans les affaires de fouilles aux frontières montre qu'il y a un « juste milieu » entre, d'une part, l'imposition à l'État d'un critère de preuve irréaliste - des « motifs spécifiques et raisonnables de croire », par exemple - et, d'autre part, le fait de laisser l'exécution des fouilles à l'entière discrétion des autorités. Dans les procédures de fouille des détenus que nous avons proposées ci-dessus, nous avons précisément utilisé une échelle mobile d'équité qui fournit un équilibre entre les intérêts de l'État et ceux des individus et qui témoigne du fait que ces intérêts peuvent varier en fonction des circonstances.

L'un des principaux aspects du recours à une « échelle mobile d'équité » est la nature précise de la fouille. Il y a en effet une distinction essentielle à faire entre une fouille « d'enquête » et une simple fouille ou inspection « administrative ».

Les fouilles d'enquête sont celles qui s'apparentent le plus à une fouille menée en application du droit criminel. Elles sont emmenées quand les autorités ont des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise. La fouille d'enquête est celle qu'on mènerait, par exemple, si on avait des motifs de croire qu'un détenu cache des objets interdits.

Les fouilles administratives, en revanche, sont menées sur une base régulière, pour assurer la sécurité permanente d'un établissement. Elles ne sont pas liées à une présomption ou à un motif de croire qu'une infraction a été commise, et elles ne visent pas un détenu en particulier. Par exemple, les autorités pourraient décider de soumettre à une fouille courante tout détenu qui entre ou qui rentre dans l'établissement, afin d'éviter que des objets interdits y soient introduits. C'est à ce type de fouilles qu'il faudrait vraisemblablement appliquer des normes plus souples. Il faut en même temps reconnaître que, en l'absence de soupçons ou d'autres motifs justifiant l'intervention, une fouille administrative effectuée périodiquement sans motifs précis peut contrevenir à la norme de l'article 8 de la *Charte*. Pour que l'article 1 de la *Charte* soit respecté, il faut que les dispositions autorisant les fouilles administratives se justifient clairement en fonction d'un objectif correctionnel légitime. Donc, les fouilles courantes de détenus revenant dans l'établissement semblent raisonnables alors que les fouilles obligatoires de tous les détenus lorsque ceux-ci n'ont pas eu accès à l'extérieur, des visiteurs ou des objets interdits seraient probablement considérées comme arbitraires et injustifiées.

Toute dérogation à la protection générale contre les fouilles et les saisies prévue par la Constitution pourrait être justifiée, dans le cas des détenus, soit par l'interprétation de leur caractère abusif au sens de l'article 8, soit par l'invocation de la clause limitative de

---

[213] *R. c. Simmons* (1984) 45 O.R. 609 (C.A., Ont.). En vertu de la *Loi sur les douanes*, une personne peut être fouillée si un inspecteur douanier a des présomptions raisonnables; la personne peut exiger que l'inspecteur la mène devant un juge d'instruction, un juge de paix ou l'agent responsable des lieux.

l'article 1 de la *Charte*. L'article 8 de la *Charte* n'interdit pas toutes les fouilles, mais seules les fouilles abusives. Il se pourrait donc qu'une fouille contestée qui s'écarte de la norme classique du droit criminel ne soit pas jugée abusive en milieu carcéral.

La clause limitative de l'article 1 offre plus de latitude dans la recherche d'un équilibre entre les droits et les intérêts de chacun et la nécessité pour les autorités de procéder à des fouilles. Ainsi que nous l'avons vu dans l'Introduction, la Cour suprême du Canada a énoncé le strict critère qui doit être rempli avant qu'un droit garanti par la *Charte* puisse être restreint. Ce critère suppose une forme de proportionnalité et comporte trois éléments : 1) la mesure limitative doit être équitable, motivée, conçue pour atteindre l'objectif recherché et logiquement liée à cet objectif, 2) la mesure doit restreindre le moins possible le droit en question, et 3) il doit y avoir un rapport de proportionnalité entre les effets de la mesure restrictive et son objectif - plus les effets négatifs de la mesure sont grands, plus l'objectif poursuivi doit être important.

Apparemment, l'échelle mobile d'équité sur laquelle nos propositions s'appuient et en vertu de laquelle nous établissons un lien de correspondance entre le degré d'ingérence d'une fouille et les garanties qui doivent l'entourer répond bien au critère énoncé par la Cour suprême du Canada. Ainsi, dans la mesure où les restrictions imposées aux droits énoncés dans la *Charte* répondent au critère 1) ci-dessus, on pourrait dire que la *Charte* n'a pas été violée et que les pouvoirs de redressement que la *Charte* donne aux tribunaux n'entrent pas en jeu.

IV) FAIBLESSES DU CADRE ACTUEL

Ainsi que nous l'avons noté, les pouvoirs de fouille et de saisie des autorités carcérales ne sont pas énoncés dans la *Loi sur les pénitenciers,* mais à l'article 41 du *Règlement sur le service des pénitenciers.* Cet article du règlement fixe les normes de fouille des détenus, des visiteurs, des employés et des véhicules sur les terrains de l'établissement. Des normes différentes s'appliquent à chacun de ces trois groupes. Ainsi, un visiteur peut être fouillé si l'on a des motifs raisonnables de croire qu'il a en sa possession des objets interdits. Un employé peut être fouillé si le chef de l'établissement a des raisons de croire que cette personne ou d'autres membres de personnel ont des objets interdits en leur possession. Les détenus sont soumis à une norme beaucoup moins sévère, et ils peuvent être fouillés si un employé juge la chose nécessaire pour déceler la présence d'objets, interdits ou maintenir le bon ordre dans l'établissement. Il importe de faire remarquer que la justification de ce pouvoir n'est pas limitée à la répression de la circulation d'objets interdits, mais qu'elle englobe également le critère du « maintien du bon ordre dans l'établissement », ce qui équivaut à élargir considérablement les motifs de fouille de détenus.

En dépit de la souplesse de ce critère, le *Règlement* n'est pas complet. Par exemple, on n'y fait pas de distinction entre les fouilles administratives et les fouilles d'enquête auxquelles les détenus sont soumis. Les autorités correctionnelles ont manifestement intérêt à soumettre les détenus à des inspections et à des fouilles pour empêcher les détenus d'avoir des objets interdits en leur possession. Toutefois, il est tout aussi

important que, s'il y a manquement au règlement du pénitencier ou infraction à la loi, les employés aient les pouvoirs voulus pour chercher et saisir les preuves de l'infraction. Ces pouvoirs devraient être clairement énoncés, et le critère extrêmement vague du « maintien du bon ordre », remplacé par des critères spécifiques. De plus, la législation devrait comporter des dispositions précises sur le pouvoir de mener des fouilles administratives courantes. Dans les dispositions soumises à la discussion, la justification de la fouille d'enquête est précise et doit respecter la norme d'équité prévue par la *Charte*. Quant aux fouilles administratives, elles peuvent être effectuées de façon courante.

La nature des différentes normes prévues au paragraphe 41(2) du *Règlement* est intéressante. On peut en effet dire des visiteurs et des employés qu'ils ont un statut dans lequel la question du « consentement » peut jouer un rôle. En effet, dans la mesure où les membres de l'un et l'autre groupe exercent un certain choix en entrant dans un établissement pénitentiaire, on pourrait comprendre qu'ils acceptent une certaine dérogation aux règles normalement appliquées à la fouille afin d'avoir accès à la zone réglementée d'un pénitencier. Le *Règlement,* toutefois, ne fait pas appel, dans la justification des fouilles, au principe du consentement, mais plutôt à la possession d'objets interdits par les employés ou les visiteurs fouillés, et il fait état d'un « motif raisonnable de croire ». Par ailleurs, le critère appliqué aux détenus - si la chose est jugée nécessaire pour déceler la présence d'objets interdits - est extrêmement ambigu, et l'on pourrait soutenir qu'il s'écarte de la norme d'équité prévue par la *Charte*.

La principale inquiétude que soulève l'alinéa 41(2)c) du *Règlement* est l'extraordinaire latitude qui est laissée aux employés. La décision de procéder à une fouille est laissée à l'entière discrétion de chaque employé. Dans la mesure où cette latitude est associée à un critère qui est faible et vague (un employé doit « juger » et non avoir des « motifs raisonnables de croire » qu'une infraction a été commise), elle peut donner lieu à de graves abus. La question est d'autant plus épineuse que les fouilles ne comportent aucune obligation de rendre compte - la rédaction d'un rapport, par exemple. Nous proposons que des reçus soient remis à la personne dont des biens ont été confisqués et que des rapports scient rédigés lorsque sont effectuées des fouilles plus approfondies.

Une autre préoccupation relative à la réglementation actuelle découle de la disposition du paragraphe 41(3) selon laquelle aucune personne de sexe féminin ne peut être fouillée sinon par une autre personne du même sexe. Cette disposition semble nettement discriminatoire, car elle empêche la fouille de personnes de sexe féminin par des personnes de sexe masculin, mais non l'inverse. Sans reprendre les diverses justifications pour et contre cette position, il est bon de faire remarquer qu'il y a actuellement devant les tribunaux des affaires dans lesquelles des détenus de sexe masculin ont invoqué la *Charte* pour faire condamner les fouilles par palpation et les fouilles à nu par une personne du sexe féminin, même en cas d'urgence, parce que cela viole leur intimité. Dans ces situations, les tribunaux doivent tenir compte à la fois de l'intimité des détenus (hommes et femmes) et du droit à des chances égales pour le personnel féminin. Selon le résultat de ces causes, le paragraphe 41(3) pourrait être modifié.

Outre le *Règlement sur le service des pénitenciers,* on trouve dans des Directives du Commissaire et des Instructions divisionnaires des explications sur les méthodes qui doivent être utilisées par les employés qui procèdent à des fouilles. Même si les *Directives* imposent des restrictions aux droits des détenus en matière de fouille, on ne considère pas qu'elles ont force de loi. Ainsi qu'on l'affirme dans le document de travail consacré au cadre de la révision du droit correctionnel, cette question soulève de vives préoccupations dans la mesure ou les restrictions imposées aux droits garantis par la *Charte* ne peuvent l'être qu'en vertu d'une « règle de droit ». On pourrait répondre à ces préoccupations en inscrivant les procédures régissant la fouille des détenus dans un texte législatif ou réglementaire. Les fouilles associées à l'administration et à l'application de textes législatifs aussi divers que le *Code criminel* et la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* sont codifiées dans les documents législatifs, et la fouille des détenus dans les pénitenciers ne devrait pas faire exception à cette règle. La question de la sécurité des pénitenciers n'est pas suffisamment convaincante pour justifier une exception; le *Code criminel,* la *Loi sur les secrets officiels* et d'autres textes législatifs concernent des questions jugées essentielles à la sécurité du public et n'en contiennent pas moins des dispositions détaillées en matière de fouille. En toute logique, les règles qui régissent les fouilles et les saisies devraient être clairement inscrites dans la loi, comme c'est le cas pour tous les autres pouvoirs de l'Administration fédérale en matière de fouille. Il s'agirait du principal changement par rapport à la situation actuelle en plus des justifications plus précises des divers types de fouilles dont il a été question ci-dessus.

Une autre différence entre la politique actuelle et ces propositions a trait aux fouilles manuelles des cavités corporelles. Alors que l'alinéa 7 c) de la DC571 exige le consentement du détenu avant une telle fouille, l'alinéa 5 d) des propositions ci-dessus permettait une fouille manuelle des cavités corporelles du détenu sans le consentement de celui-ci lorsque certains critères sont respectés, y compris la nécessité d'une autorisation préalable et le fait que la fouille soit menée uniquement par un médecin qualifié.

Bien qu'il soit considéré de bonne politique d'obtenir la collaboration de l'intéressé en lui demandant, par exemple, de remettre volontairement les objets que l'on s'apprête à saisir, cette question soulève cependant le problème de la validité du « consentement » dans les cas où un détenu doit ou consentir à une fouille manuelle des cavités corporelles, ou être placé dans une cellule d'observation pour une période indéterminée.

Il faut aussi se demander s'il est réaliste de s'attendre à ce que les médecins acceptent de mener des fouilles des cavités corporelles sans le consentement complet du détenu.

V) AUTRES TYPES DE FOUILLES

Il convient également d'examiner ici les fouilles de détenus qui supposent le prélèvement de substances corporelles (l'urine et le sang, par exemple) ou l'utilisation de moyens techniques (les rayons-X ou les ultrasons, par exemple).

Les fouilles qui nécessitent le prélèvement de substances corporelles tombent généralement dans la catégorie des procédures d'enquête par lesquelles on cherche à recueillir des preuves directement auprès d'une personne[214]. Ces procédures ont toujours fait l'objet d'une attention spéciale dans la jurisprudence britannique et canadienne dans la mesure où elles sont inextricablement liées aux concepts généraux d'équité et de droits individuels. Elles n'ont été autorisées que dans les cas où l'on avait des motifs raisonnables de croire qu'une personne avait commis une infraction et elles ont toujours été soumises à des garanties procédurales extrêmement rigoureuses. L'autorisation, l'exécution et l'utilisation de ces procédures dans l'établissement d'une preuve n'en soulèvent pas moins plusieurs questions. En ce qui concerne la *Charte*, on s'est inquiété de ce que de telles mesures n'enfreignent le droit à la protection contre l'auto-incrimination (le fait de donner des preuves contre soi-même) et le droit à la sécurité de chacun, et qu'elles ne constituent des fouilles ou des saisies abusives, ou un traitement ou une peine cruels et inusités.

Dans nos propositions, nous avons tenu compte du degré d'immixtion relatif de ces procédures. Nous nous sommes par exemple abstenus de recommander l'utilisation de prélèvements de sang qui supposent une perforation de la peau humaine, car nous estimons que ces mesures constituent une immixtion inacceptable[215]. Cette approche est aussi conforme à la politique du SCC.

Cependant, nous présentons, pour discussion, des changements à la politique actuelle du SCC au niveau de l'analyse d'urine. Le SCC a mis en œuvre un programme d'analyse d'urine afin de déceler la présence de drogues et d'alcool dans l'organisme des détenus et d'en empêcher l'absorption. Les modifications de mai 1985 au *Règlement sur le service des pénitenciers* autorisaient les analyses d'urine. Cette autorisation était cependant très large, lorsqu'un membre du personnel les « jugeait nécessaires » à la détection de la présence d'un agent toxique dans le corps. À cause des préoccupations évoquées ci-dessus, nous avons proposé comme l'une des mesures possibles que les analyses d'urine soient autorisées uniquement lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire que l'absorption d'un agent toxique a eu lieu ou est en train de se faire et que l'analyse d'urine est requise pour obtenir une preuve. Cette approche restreint la portée des analyses d'urine selon l'article 41.1 du *Règlement* et est conforme à un jugement de la Cour supérieure du Québec[216] (maintenant en appel) qui déclarait cet article du *Règlement* nul et non avenu.

---

[214] Cette question est étudiée dans *Les méthodes d'investigation scientifiques*, Document de travail n° 34 de la Commission de réforme du droit du Canada, (Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984), p. 2.

[215] Ce qui est d'ailleurs conforme à la loi actuelle; cf. *Laporte* c. *Laganière*, J.S.P. (1972), 18 C.R.N.S. 357 (C.B.R., Qc).

[216] Dion, précité, note 30.

Aussi, nous reconnaissons qu'étant donné l'ampleur du problème de consommation de drogues dans les établissements, le système doit tenir compte de tous les moyens susceptibles de l'atténuer pour ensuite l'éliminer. La principale question qui se pose actuellement est de savoir s'il ne serait pas préférable de faire subir un examen à tous les détenus ou à certains d'entre eux seulement, compte tenu de la gravité du problème, au lieu d'appliquer les dispositions qui prévoient l'analyse d'urines dans la mesure où elle repose sur des motifs raisonnables.

Pour ce qui est des fouilles faites aux rayons X, aux ultrasons ou par d'autres moyens techniques, nous croyons que, dans la mesure où il n'est pas établi qu'elles ont des effets délétères, elles pourraient être substituées aux examens des cavités corporelles chaque fois que la chose est possible, si le détenu y consent. Même si nous n'avons pas encore fait de recommandations législatives précises en cette matière, nous croyons qu'il est urgent qu'on élabore ou qu'on raffine de telles méthodes.

La question des fouilles appelle un dernier commentaire. Même si Ce document porte principalement sur les pouvoirs de fouille et de saisie dans la mesure où ils concernent les détenus, il importe de signaler que les efforts visant à accroître la sécurité des établissements carcéraux par la multiplication et le perfectionnement des fouilles de détenus peuvent fort bien être mal fondés et produire un effet contraire à l'objectif recherché. Ainsi que nous l'avons soutenu, la multiplication des fouilles de détenus risque d'éroder davantage leur vie privée et, de ce fait, d'avoir un effet déshumanisant et d'entraîner des manifestions accrues de frustration et de violence.

LIBERTES ET DROITS FONDAMENTAUX

A) CONTACTS AVEC L'EXTERIEUR

Le manque de contacts avec l'extérieur a toujours été l'un des aspects les plus démoralisants de l'incarcération. Dans la présente partie, nous formulons des propositions visant à aplanir, autant que faire se peut, certains aspects courants de l'incarcération qui amoindrissent et gênent les possibilités qu'a le détenu d'entretenir des contacts constructifs avec le monde extérieur.

À l'extérieur du milieu carcéral, les gens ont la liberté de passer voir des amis, de discuter au téléphone ou d'utiliser le service postal. Ces libertés ne sont pas prévues dans la loi et ne sont pas non plus protégées explicitement dans la *Charte*. Toutefois, il s'agit là de libertés fondamentales, tout comme la liberté d'expression, de réunion et d'association énoncées à l'article 2 de la *Charte*[217], et elles devraient être protégées le plus possible.

---

[217] L'article 2 de la *Charte* porte que :

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes :
a) liberté de conscience et de religion;
b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;
c) liberté de réunion pacifique;
d) liberté d'association.

En outre, elles assurent un lien vital entre le détenu et le monde extérieur; selon de nombreuses études, la réinsertion sociale du détenu a d'autant plus de chances de succès lorsque celui-ci a régulièrement des contacts avec l'extérieur pendant son incarcération.

Par conséquent, nous abordons ces questions en partant du point de vue que les détenus conservent la liberté de demeurer en rapport avec l'extérieur par les visites, la correspondance et le téléphone. Cette liberté ne devrait être restreinte que lorsque la sécurité et le bon ordre de l'établissement l'exigent, et les mécanismes choisis pour limiter les contacts du détenu avec le monde extérieur devraient être les mesures les moins restrictives à notre portée.

Les contacts avec le monde extérieur peuvent favoriser la réalisation de l'objectif qui consiste à assurer la sécurité immédiate de l'établissement dans la mesure où ils diminuent chez le détenu le sentiment de frustration en fournissant un exutoire, en augmentant l'amour-propre et en renforçant le sentiment d'appartenance au monde extérieur. Il faut toutefois reconnaître également que les contacts avec l'extérieur peuvent, dans certains cas, compromettre la sécurité immédiate de l'établissement par exemple, en laissant pénétrer dans l'établissement des personnes de l'extérieur qui pourraient y introduire des objets interdits. Par conséquent, tout en affirmant clairement le droit du détenu à avoir des contacts avec l'extérieur, nous reconnaissons qu'il y a lieu de cerner les inquiétudes de l'établissement sur le plan de la sécurité et d'en tenir compte dans les dispositions suivantes relatives au courrier et aux visites.

(i) COURRIER

Le droit de correspondre, de recevoir des publications tels des livres, des journaux, des revues et d'autres articles de correspondance, est protégé par la garantie de la liberté d'expression prévue dans la *Charte*. Par conséquent, le détenu conserve ce droit qui ne peut être limité qu'en conformité avec les critères énoncés dans l'arrêt *Oakes*. Cette liberté d'expression s'applique également au correspondant de l'extérieur qu est aussi intéressé par ces questions de fond; il faut donc, avant d'apporter des restrictions, tenir compte des conséquences qu'elles pourraient avoir pour la liberté d'expression des personnes libres.

La correspondance est un élément fondamental de l'objectif de réinsertion sociale que poursuit le régime correctionnel. En effet, la plupart des prisons étant éloignées, le courrier constitue le principal moyen de communication. Si la famille et les amis demeurent loin de l'établissement, la correspondance représente le lien le plus important entre le détenu et les personnes à l'extérieur du milieu carcéral. Il est également important que les détenus puissent avoir accès à des publications, journaux, revues et livres, pour se tenir au courant des questions politiques, économiques et sociales qui intéressent le monde extérieur, monde que le détenu, dans presque tous les cas, réintègre un jour.

Les restrictions arbitraires et générales apportées à la correspondance, à la documentation et aux autres articles de courrier, comme la lecture de la correspondance par les

représentants des autorités carcérales ainsi que la censure de la correspondance et de la documentation, soulèvent évidemment de sérieuses questions juridiques et de principe. La politique actuelle interdit la lecture du courrier dans les établissements fédéraux sans l'autorisation préalable du directeur de l'établissement, mais les détenus ne peuvent faire observer cette politique et n'ont même aucun moyen de savoir si celle-ci est respectée.

Sachant que la correspondance peut être lue ou censurée par les autorités de l'établissement, les détenus ont d'autant moins de chance de recourir à ce moyen pour maintenir des liens avec l'extérieur. De plus, lorsque les détenus estiment que les restrictions sont arbitraires et trop générales, la frustration et la colère qu'ils éprouvent peuvent compromettre la sécurité à court terme de l'établissement. Dans son rapport à la United States Commission on Civil Rights présenté en 1976, le Ohio Advisory Committee signalait que ses audiences avaient permis de constater une nette amélioration du moral des détenus après que l'État d'Ohio, eut levé la censure sur le courrier et permis aux détenus d'avoir plus de contacts avec l'extérieur (par exemple, visites, rapports avec les médias). De plus, d'après un témoin expert, la violence et la brutalité « ne posaient plus un problème d'envergure » dans les prisons de l'Ohio. Elle attribuait cette amélioration à la nouvelle interdiction de censurer le courrier[218].

Le droit d'échanger des lettres confidentielles constitue également une mesure importante pour avoir la confiance du grand public, des fonctionnaires, des médias et des tribunaux. Par contre, la censure et autres méthodes de « bâillonnement » font de la prison une société fermée qui échappe à l'examen rigoureux auquel devraient être soumis les établissements publics. La correspondance confidentielle, non censurée, constitue un canal extrêmement important, car elle permet au public d'avoir accès au système carcéral et de savoir ce qui s'y passe. Nous accordons, dans les propositions ci-dessous qui pourraient être incorporées à la loi, une attention toute particulière à la correspondance entre les détenus et leurs avocats, les tribunaux et les fonctionnaires, étant donné que ces rapports sont importants.

Dans la recherche d'un équilibre entre ces considérations et les impératifs de sécurité, il faut surtout tenir compte des risques d'introduction, dans l'établissement, d'objets interdits dissimulés dans des enveloppes et des colis. Il s'agit surtout de drogues et d'argent, mais on peut aussi trouver des armes dissimulées dans des colis. En second lieu, les préoccupations des autorités correctionnelles en matière de sécurité ont trait à la possibilité de plans d'évasion et à la préparation d'actes illégaux ainsi qu'à l'introduction de documents écrits et visuels susceptibles d'accroître la violence dans les prisons. Étant donné l'importance accordée à la liberté d'expression dans notre société, il faut cependant répondre à ces préoccupations de manière à empiéter le moins possible sur la liberté d'expression des détenus et, dans certains cas, sur celle de leurs correspondants à l'extérieur.

On prétend que les autorités carcérales lisent la correspondance des détenus[219]. On dit

---

[218] Ohio Advisory Committee of the U.S. Commission on Civil Rights, *Protecting Inmate Rights : Prison Reform or Prison Replacement?*, février 1976.
[219] Price, précité, note 40.

que des employés le feraient fréquemment sans l'autorisation du chef de l'établissement et sans motif valable en matière de sécurité. En outre, même autorisée, la lecture de la correspondance des détenus aurait rarement permis de mettre au jour des menaces immédiates pour la sécurité de l'établissement, des complots en vue de commettre des actes illégaux ou des projets d'évasion. De plus, comme la censure de la correspondance entraîne rarement la suppression de passages, il faut croire qu'on y trouve rien qui soit susceptible de menacer l'établissement ou le public. En ce qui nous concerne, il importe de souligner que là où on a aboli la lecture et la censure systématique du courrier des détenus (par exemple, aux États-Unis, dans les États de Washington, de l'Ohio et de New York), on n'a pas constaté une hausse sensible des infractions relatives à la sécurité[220].

Étant donné qu'il est important de protéger la liberté d'expression des détenus et que la principale inquiétude sur le plan de la sécurité, c'est que des objets interdits soient introduits par le biais du courrier, nous avons, dans les dispositions recommandées, proposé des restrictions visant à éliminer ce problème. Nous avons en outre recommandé certaines restrictions en ce qui concerne la teneur des publications jugées susceptibles d'accroître la violence carcérale ou de la provoquer. Nous avons également formulé certaines restrictions en ce qui concerne les personnes avec lesquelles un détenu peut correspondre.

Courrier

1 Sous réserve des restrictions prévues ci-après et de toute restriction légale afférente au service postal, les détenus ont le droit d'envoyer et de recevoir du courrier en toute liberté.

Observateur postal

2 Le comité des détenus peut désigner parmi ceux-ci un observateur postal chargé d'observer les gestes de l'agent des postes qui reçoit, ouvre et distribue le courrier. L'observateur postal assiste à l'ouverture du courrier et signe, en tant que témoin, une déclaration quotidienne de l'agent des postes qui indique tous les présumés objets interdits trouvés, dans le courrier, ou qu'il n'y en avait aucun, et que le courrier n'a été ni lu ni censuré, si tel est le cas.

---

[220] American Bar Association, « The Legal Status of Prisoners », (1977), 14 American *Criminal Law Revue* 377, p. 496.

Correspondance privilégiée

3 La correspondance reçue des personnes énumérées à l'Annexe A ci-jointe ou adressée à elles est privilégiée, et les autorités correctionnelles ne peuvent ni l'ouvrir ni l'examiner.

Correspondance à expédier

4 La correspondance à expédier, sauf celle visée en 3 ci-dessus, peut être cachetée par le détenu et ne peut être ouverte, mais

a) peut faire l'objet d'une vérification, sans cependant être ouverte, et si, après vérification, il existe des motifs raisonnables de croire que l'enveloppe ou le colis contient un objet qui peut constituer une menace pour la sécurité du public ou établir la preuve d'une infraction, le directeur de l'établissement peut autoriser l'ouverture du colis ou de l'enveloppe pour en vérifier le contenu, sans cependant le lire.

b) Une enveloppe ou un colis ne peut être ouvert que conformément au paragraphe a) ci-dessus en présence de l'observateur postal, et le détenu qui expédie le courrier en question doit être informé par écrit des motifs de l'ouverture.

5 Les détenus peuvent correspondre avec qui ils veulent, mais la correspondance peut être interdite lorsque le destinataire, ou le père, la mère ou le tuteur d'un destinataire qui est mineur, demande de ne plus recevoir la correspondance d'un détenu. Le détenu doit être informé par écrit de l'interdiction de correspondre avec cette personne et des motifs de cette interdiction.

Correspondance reçue

6 La correspondance reçue peut être ouverte en présence de l'observateur postal pour s'assurer que l'enveloppe ne contient pas d'objets interdits; la correspondance ne peut toutefois pas être lue.

Publications

7 Le directeur de l'établissement peut interdire l'introduction dans l'établissement de toute publication qui

a) contrevient aux textes de loi fédéraux ou provinciaux qui régissent les publications;

b) représente une violence ou une agressivité extrême et qui est susceptible d'inciter les détenus à la violence; ou

c) contient des renseignements détaillés sur la fabrication d'armes ou la perpétration d'actes criminels qui compromettraient la sécurité de l'établissement ou du public, et

d) lorsque des publications sont interdites en vertu du paragraphe a), b) ou c) ci-dessus, les motifs de l'interdiction doivent être communiqués par écrit au détenu.

Questions d'ordre général

8 Un détenu qui ne peut lire ou écrire a droit à l'assistance d'un employé, d'un bénévole ou d'un autre détenu pour la correspondance.

9 Les détenus nécessiteux reçoivent des timbres, du papier à lettres et des enveloppes en quantité suffisante pour envoyer en première classe leur correspondance privilégiée et au moins cinq lettres de correspondance générale par semaine.

Annexe A

1. **Solliciteur général du Canada**
2. **Sous-solliciteur général du Canada**
3. **Commissaire aux services correctionnels**
4. **Président de la Commission nationale des libérations conditionnelles**
5. **L'Enquêteur correctionnel**
6. **Inspecteur général**
7. **Gouverneur général du Canada**
8. **Commission canadienne des droits de la personne**
9. **Le Commissaire aux langues officielles**
10. **Les Commissaires à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée**
11. **Députés fédéraux**
12. **Sénateurs**
13. **Membres des conseils législatifs du Yukon et des Territoires du Nord-ouest**
14. **Députés provinciaux**
15. **Ombudsmen provinciaux**
16. **Autorités consulaires**
17. **Juges et magistrats des tribunaux canadiens (y compris les greffiers)**
18. **Avocats, services d'aide juridique ou autres organismes offrant des services juridiques aux détenus.**

COMMENTAIRES

L'article 1 énonce le droit fondamental d'envoyer et de recevoir librement du courrier, sous réserve de restrictions acceptables qui sont ensuite indiquées dans les propositions et qui peuvent exister dans d'autres lois. Ces dernières restrictions peuvent être prévues aux lois relatives à la sédition, la diffamation, le libelle, les écrits haineux, la pornographie, l'obscénité et les autres activités du même genre : on peut y recourir pour restreindre la

liberté d'expression des détenus de la même manière que peut être restreinte l'expression de toute autre personne.

On trouve à l'article 2 la modification la plus importante que nous proposons d'apporter aux procédures suivies dans les établissements en ce qui concerne le courrier : qu'un détenu observe et examine l'ouverture du courrier des détenus. Pour le détenu, la formule la plus souhaitable consisterait à ce que l'inspection de tout le courrier se fasse en présence du détenu qui l'envoie ou le reçoit, mais le Groupe de travail reconnaît que cette manière de procéder imposerait un lourd fardeau aux autorités de l'établissement. Par contre, il est établi depuis longtemps qu'il est particulièrement difficile pour les détenus de contester une vérification et un examen injustifiés de leur courrier. En général, ils ne peuvent pas savoir si leur courrier est lu, mais la pensée qu'il peut être lu gêne considérablement leurs communications. Si un détenu assiste à titre d'observateur à l'inspection de la correspondance, les détenus auront l'assurance que, en l'absence d'avis officiel, leur courrier n'est ni ouvert ni lu systématiquement. Une telle mesure serait dans l'intérêt non seulement des détenus, mais aussi du personnel. Bien sûr, la disposition relative à la présence d'un inspecteur postal soulève plusieurs préoccupations qui doivent être examinées pendant nos consultations. On a souligné, par exemple, qu'il n'est pas nécessairement toujours dans l'intérêt d'un détenu que les autres détenus sachent que des objets interdits ont été saisis dans son courrier ou qu'il a reçu de l'argent par courrier. En fait, ces situations peuvent même menacer la sécurité du détenu et restreindre ses droits à l'intimité, en contravention de l'article 7 de la *Charte*.

Les articles 4 et 6 portent sur le pouvoir d'ouvrir et d'inspecter le courrier. Comme le courrier à expédier et le courrier reçu ne soulèvent pas les mêmes inquiétudes, ils sont traités d'une manière différente. Manifestement, le courrier à expédier menace beaucoup moins la sécurité de l'établissement que le courrier reçu. Il peut toutefois soulever des craintes pour ce qui est des objets interdits. Par exemple, de l'argent peut être posté en échange d'objets interdits à recevoir plus tard. Ainsi, l'article 4 permet à l'établissement d'inspecter les enveloppes et colis à expédier sans toutefois les ouvrir. Si, après inspection, il existe des motifs raisonnables de croire que l'enveloppe où le colis contient un objet susceptible de menacer la sécurité ou un objet qui pourrait établir la preuve d'une infraction, le directeur de l'établissement peut autoriser l'ouverture du courrier afin d'en examiner le contenu. L'établissement peut ainsi assurer la protection du public et contrôler le trafic des drogues ou d'autres objets interdits sans recourir à un mandat de perquisition. Tout en veillant aux intérêts de l'établissement sur le plan de la sécurité, il faut protéger le plus possible la liberté d'expression des détenus et des éventuels destinataires en s'assurant que le courrier est ouvert en présence de l'observateur et que le détenu qui envoie le courrier est informé par écrit des mesures prises. Le courrier reçu peut être ouvert systématiquement en application de l'article 6 des recommandations, parce qu'il menace plus la sécurité que le courrier à expédier. Là encore, cela doit se faire en présence du détenu qui fait office d'observateur.

À la différence des dispositions recommandées en ce qui concerne la réception des publications (art. 7), qui exigent une lecture ou un examen de la publication pour déterminer son contenu, les autres pièces de courrier ne peuvent être lues. Il semble clair

que, dans une échelle mobile de droits et d'intérêts, la correspondance, tant générale que privilégiée, a droit à une meilleure protection contre les atteintes à la vie privée et la censure que les publications. Par leur nature, ces dernières sont destinées à la consommation publique. La correspondance, elle, ne l'est pas. Ainsi, la gêne qu'engendre la crainte d'une éventuelle lecture ou d'un examen est beaucoup plus grande dans le cas de la correspondance. Les dispositions recommandées interdisent donc la lecture de la correspondance, sauf les publications. Dans la mesure où l'introduction d'objets interdits constitue la principale préoccupation, l'inspection matérielle permettra de répondre à cette importante préoccupation en matière de sécurité. De plus, nous sommes d'avis que même si des opérations illégales, des complots et projets d'évasion peuvent se faire à l'occasion par l'intermédiaire du courrier, cette menace est relativement rare et il est tellement important pour la réinsertion sociale de ne pas restreindre la liberté d'expression, que de permettre une lecture générale du courrier équivaudrait à « tuer une mouche avec un canon », ce qui est précisément le genre de réaction excessive interdit en application du critère utilisé dans l'arrêt *Oakes* et énoncé dans la première partie. Cela ne signifie pas toutefois que les autorités ne pourraient s'occuper des situations ou il y a des motifs raisonnables de croire qu'un détenu se sert du courrier pour se livrer à des activités criminelles ou en organiser : le processus pénal habituel s'appliquerait dans ces cas-là. Selon l'expérience américaine mentionnée plus haut, cette méthode serait la meilleure.

L'article 5 donnerait toute latitude à l'établissement pour restreindre la correspondance lorsque le destinataire, ou le père, la mère ou le tuteur d'un destinataire qui est mineur, en fait le demande. Cette disposition vise à mettre fin aux situations où les victimes d'une infraction reçoivent des lettres importunes d'un détenu. Les membres du Groupe de travail sont d'avis que la situation des victimes commande une protection spéciale. Toutefois, cette disposition est rédigée en des termes suffisamment généraux pour être appliquée à une situation où un parent qui désire mettre fin à ses rapports avec un détenu peut demander aux autorités correctionnelles d'intervenir pour intercepter le courrier. Nous estimons toutefois qu'il faudrait éviter d'accéder systématiquement aux demandes de ce genre formulées par un membre de la famille, car les autorités de l'établissement se verraient confinées dans un rôle inopportun vis-à-vis des relations personnelles des détenus. Si des menaces sont formulées dans des lettres, les destinataires peuvent et devraient le signaler à la police. Si les lettres sont seulement importunes, les destinataires n'ont pas à les ouvrir.

Reste à savoir si l'on devrait interdire la correspondance avec diverses personnes comme les ex-détenus ou les personnes qui, croit-on, sont associées au crime organisé. Les membres du Groupe de travail sont d'avis qu'il n'y a pas lieu de l'interdire. Nous l'avons déjà dit, en cas de doute raisonnable, le recours au système pénal reste ouvert. Nous estimons que les restrictions fondées sur le statut d'ex-détenu du correspondant empiètent beaucoup trop sur la liberté d'expression.

Outre les restrictions prévues au *Code criminel* et celles déjà examinées, des restrictions d'entrée précises concernant les publications ont été prévues à l'article 7. Nous y avons clairement défini les restrictions qui s'imposent pour limiter, au besoin, le contenu de

l'expression, tout en reconnaissant et en traitant d'une manière exceptionnelle les conditions particulières qui existent au sein des établissements carcéraux. Eu égard au fait que les pénitenciers peuvent présenter des conditions plus explosives que d'autres établissements, les paragraphes b) et c) autorisent le directeur de l'établissement à interdire l'entrée de publications qui, par leur contenu violent ou agressif, sont susceptibles d'inciter à la violence. À la lumière de la décision dans l'affaire *Ontario Film and Video Society* c. *Ontario Board of Censors*[221], on se rend compte qu'il faudrait élaborer des normes et des critères objectifs permettant de juger ce qui constitue un contenu excessivement violent et agressif. Selon cette décision, les restrictions à la liberté d'expression ne peuvent être laissées à la discrétion des autorités administratives et doivent plutôt être prévues de manière assez précise à l'intérieur d'une loi en vigueur.

II) VISITES

Les visites d'amis, de membres de la famille et d'autres personnes du monde extérieur constituent peut-être le moyen le plus efficace pour entretenir les liens nécessaires à la réinsertion sociale. Comme le souligne le document sur la philosophie correctionnelle, les activités comme les visites devraient être perçues comme un instrument qui permet la réalisation d'un objectif important de l'établissement et non pas seulement comme une concession humanitaire faite aux prisonniers. Toutefois, l'accès de personnes de l'extérieur dans l'établissement peut présenter un plus grand risque pour la sécurité immédiate de l'établissement que la correspondance et les conversations téléphoniques. Ainsi, au moment d'élaborer les propositions législatives dans ce domaine, il faut déterminer les problèmes éventuels associés aux visites et les confronter aux avantages. Il s'agit de l'approche préconisée par la politique actuelle du SCC. Les dispositions proposées vont plus loin en ce qu'elles seraient enchâssées dans une loi.

Visites

1 Tous les détenus ont droit à la visite des personnes de leur choix, sous réserve des restrictions raisonnables de temps et de lieu et des restrictions prévues ci-après.

Refus ou suspension du droit de visite

2 (a) Le directeur de l'établissement (ou la personne qu'il désigne) peut refuser ou suspendre une visite

i) s'il existe des motifs raisonnables de croire que cette mesure est nécessaire en raison d'un danger immédiat pour la sécurité, et lorsque des modalités spéciales d'exercice du droit de visite ne permettraient pas d'éliminer ce risque; ou

ii) lorsque, au cours d'une visite, le détenu ou le visiteur se comporte d'une façon qui contrevient aux normes d'un

---

[221] *Ontario Film and Video Appreciation Society* v. *Ontario Board of Censors*, (1983) 147 D.L.R. (3d) 58 (Cour div.); jugement confirmé par (1984) 5 D.L.R. (4e série) 766 (C.A. de l'Ont.); autorisation d'interjeter appel accordée (C.S.C., avril 1984).

comportement acceptable dans un lieu public.

b) Les motifs de suspension ou de refus de la visite doivent être étayés et communiqués au détenu et au visiteur.

c) Le directeur de l'établissement ne peut ordonner une suspension de tous les droits de visite que si la sécurité de l'établissement est considérablement menacée et qu'il n'existe aucune solution de rechange moins draconienne. Ces ordonnances doivent être revues par le sous-commissaire de la Région après cinq jours et par le Commissaire aux services correctionnels après 14 jours.

Sécurité et surveillance des visites

3 Le directeur de l'établissement respecte, protège et accroît le plus possible le caractère privé des visites au détenu; il peut cependant autoriser une surveillance visuelle discrète de l'aire des visites par des moyens non mécaniques et, dans le cas d'une section d'une aire de visite inaccessible, il peut autoriser une surveillance visuelle par des moyens mécaniques.

4 Le directeur de l'établissement protège le caractère privé des entretiens entre détenu et avocat et fournit à cette fin a) des locaux où ils peuvent être vus, mais non entendus et b) des locaux où il n'y a pas de cloison de verre ou de métal entre le détenu et son avocat, sauf si l'avocat le demande pour sa propre sécurité.

5 Les entretiens entre détenu et avocat ne sont pas écoutés ou enregistrés au moyen d'appareils d'écoute ou vidéo.

6 Sous réserve de l'article 3, l'interception des conversations entre détenu et visiteur au moyen d'un dispositif électromagnétique, acoustique, mécanique ou autre est interdite, sauf avec l'autorisation du directeur de l'établissement, lorsqu'il existe une menace réelle pour la sécurité de l'établissement.

Visites contacts

7 Il n'y a pas d'obstacle matériel qui empêche le contact personnel durant les visites, sauf si

a) cela est nécessaire pour la sécurité du visiteur, ou

b) la visite peut constituer une menace sérieuse pour la sécurité de l'établissement, et, qu'il ne peut être satisfait aux impératifs de la sécurité en recourant à des mesures moins draconiennes (par exemple, fouille superficielle).

8 Les motifs de restriction de l'exercice des droits de visite par

application des paragraphes 7 a) et b) ci-dessus sont étayés et communiqués au détenu et au visiteur qui ont la possibilité de faire valoir leur point de vue.

COMMENTAIRES :

Nos dispositions reconnaissent l'importance du droit à la vie privée dans le cadre des visites tout en permettant une surveillance de ces dernières lorsque des craintes légitimes sur le plan de la sécurité le justifient. Elles s'inspirent du jugement rendu dans l'affaire *Maltby*[222], selon lequel la surveillance visuelle des visites, par des moyens non mécaniques, à travers une vitre, est une limite raisonnable à la liberté d'association et d'expression.

De nombreuses études consacrées aux visites en milieu carcéral[223] démontrent l'importance pour le bien-être des détenus d'assurer un maximum d'intimité sans nuire à la sécurité de l'établissement et l'utilité que peuvent avoir les contacts avec le monde extérieur dans la réalisation de l'objectif de réinsertion. Il doit toutefois y avoir un équilibre entre ce droit à la vie privée, ou du moins à « des aspirations raisonnables à l'intimité », et l'importance de protéger le caractère confidentiel des communications entre détenus et visiteurs, d'une part, et la sécurité de l'établissement d'autre part. Sur le plan de la sécurité, les visites font craindre surtout l'introduction d'objets interdits, en particulier les drogues et l'argent.

Enfin, si la surveillance indiscrète peut se justifier sous prétexte qu'elle permet de « prendre le pouls » de l'établissement, on croit que des rapports étroits entre le personnel et les détenus et une sensibilisation à la dynamique des rapports entre les détenus eux-mêmes sont beaucoup plus utiles à cet égard. Il est préférable d'avoir recours à des moyens non mécaniques pour surveiller ces rapports; en effet, cette forme de supervision est moins indiscrète que la surveillance par des moyens mécaniques des contacts entre les détenus et les visiteurs. La politique actuelle reconnaît cette réalité : selon la DC 770, sur les visites, celles-ci doivent avoir lieu dans un environnement amical et détendu et ce, dans toute la mesure du possible. Selon la directive, la sécurité dynamique est particulièrement importante dans les aires de visite. Cependant, lorsqu'une section d'une aire de visite échappe à la vue, il semble raisonnable d'en faire une surveillance mécanique si le chef de l'établissement le permet.

L'aspect sécurité n'est pas le seul élément à prendre en considération : les répercussions des divers types de surveillance sur les détenus ont aussi leur importance. Nous chercherons à connaître, au cours de nos consultations, vos vues sur l'ingérence relative de la surveillance non mécanique par opposition à l'écoute clandestine et à l'enregistrement vidéo. La proposition contenue à l'article 3, en permettant une surveillance visuelle et non mécanique de l'aire des visites, tient compte du droit des

---

[222] *Maltby* v. *Attorney General of Saskatchewan et al* (1983), 2 C.C.C. (3d) 153 (C.B.R. de la Sask.).

[223] Pour exemple, voir Stanley L. Brodsky, *Families and Friends of Men in Prison*, Lexington (Mass.), D.C. Health & Co., 1975 et Chelene Koenig, *Life on the Outside : A Report on the Experiences of the Families of Offenders from the Perspective of the Wives of Offenders*, (Chilliwack, C.B. : Chilliwack Community Services, 1985).

détenus à la vie privée et des préoccupations légitimes en matière de sécurité dans les établissements. Dans la mesure où l'introduction d'objets interdits constitue le grand problème sur le plan de la sécurité, il semble bien que le meilleur moyen de tenir compte de tous les intérêts en jeu est d'exercer une surveillance visuelle de l'aire des visites tout en procédant aux fouilles légitimes par palpation permises avant et après les visites et en exerçant, dans certaines circonstances exceptionnelles, une surveillance plus indiscrète permise à l'article 6.

Les articles 4 et 5 des recommandations constituent essentiellement une codification de la *common law* en ce qui concerne le caractère privilégié des communications entre l'avocat et son client. Les communications entre un avocat et son client sont confidentielles et exigent donc que soient prises des « précautions extraordinaires ». Dans l'affaire *R.* c. *Faid*[224], la Cour suprême de l'Alberta a statué, que la Déclaration canadienne des droits oblige l'établissement concerné à offrir, pour les rencontres entre un détenu et son avocat, des locaux où ils « peuvent être vus mais non entendus » et où, règle générale, il n'y a aucun obstacle entre le détenu et son avocat. Cette approche se retrouve aussi dans la politique actuelle du SCC.

La surveillance et l'écoute clandestines des visites au moyen d'enregistrements magnétiques et de caméras vidéo sont d'une grande indiscrétion. Nous avons tâché, à l'article 6 des recommandations, de prévoir des pouvoirs raisonnables et restreints en matière d'écoute électronique en exigeant une autorisation préalable afin d'empêcher le recours systématique à l'écoute électronique.

La surveillance visuelle au moyen de l'enregistrement vidéo présente peut-être un degré d'indiscrétion moindre que l'écoute, mais nous estimons qu'elle ne devrait être employée que dans certaines situations préoccupantes, étant donné que la peur d'être surveillé risquerait fort probablement de créer une certaine gène qui nuirait à l'intimité des rapports entre le détenu et ses parents et amis. Beaucoup de détenus étant privés de visites conjugales, il est d'autant plus important de limiter le recours à ce type de surveillance. De plus, la surveillance visuelle devrait normalement permettre, à elle seule, de faire face aux problèmes habituels sur le plan de la sécurité.

De nombreux auteurs ont souligné l'importance des visites-contacts pour les détenus et la sécurité de l'établissement. Dans l'affaire *Maltby*, les détenus n'avaient pas droit à des visites-contacts et la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan s'est appuyée sur l'analyse faite par Karl Menninger à ce propos. La Cour a fait observer ce qui suit :

> « On ne peut nier l'importance psychologique des visites-contacts et les conséquences qui peuvent découler de leur absence. Le Dr Karl Menninger, un psychiatre dont la renommée s'étend à tout le pays et qui a consacré sa vie à l'étude et à la rédaction d'ouvrages sur les conditions de vie en milieu carcéral, a déploré l'absence de visites-contacts, laquelle constitue, selon lui, l'élément le plus insupportable et le plus troublant de la prison et représente une négation des

[224] *Faid* v. *The Queen* (1978), 44 C.C.C. (2d) 62 (CS de l'Alberta), p. 64.

valeurs humaines fondamentales[225].

Il est important pour la réinsertion éventuelle du détenu qu'il puisse bénéficier du plus grand nombre possible de visites-contacts. C'est donc dans cet esprit que nous avons rédigé l'article 7 des recommandations.

B) ORGANISATIONS DE DÉTENUS - DROIT D'ASSOCIATION ET DE RÉUNION

Droits généraux

1 Les détenus ont le droit de former des organisations pour toute fin licite, d'en devenir membre, de recruter de nouveaux membres sans user de contrainte, de s'associer, de se réunir, de faire circuler des pétitions et de distribuer sans troubler la paix des documents licites, sous réserve de limites raisonnables de temps et de lieu et sous réserve des limites raisonnables relatives au moment, au lieu et au personnel en service ainsi que des restrictions suivantes.

2 Les organisations de détenus qui désirent s'associer, se réunir, utiliser des installations de l'établissement et avoir accès à des ressources et documents disponibles au sein de l'établissement doivent remettre au directeur de l'établissement une liste des membres et une description écrite du but poursuivi par leur organisation.

3 Le directeur de l'établissement peut imposer les limites suivantes aux organismes et aux réunions :

a) Lorsqu'une réunion doit avoir lieu, il peut désigner des employés pour observer la réunion, mais doit essayer de donner satisfaction à l'organisation lorsqu'elle demande qu'un employé particulier soit désigné.

b) Lorsque doit avoir lieu une réunion qui, de l'avis du directeur de l'établissement, menace la sécurité de l'établissement ou la protection du public, il peut interdire cette réunion.

Comités de détenus

4 Les détenus ont le droit de former dans tous les établissements des comités de détenus assujettis aux dispositions énoncées ci-dessus; dans la mesure du possible, ces comités participent en permanence aux prises de décision qui touchent la population carcérale.

5 Le directeur de l'établissement ne peut exclure un membre du comité de détenus que si :

a) les activités du membre au sein du comité font peser une sérieuse menace sur la sécurité de l'établissement ou la

[225] *Maltby*, précité, note 56, p. 167.

protection du public; ou si

b) le détenu profite de sa condition de membre du comité pour parvenir à des fins qui, manifestement, sont incompatibles avec la sécurité dans l'établissement.

6 Lorsqu'un membre est exclu du comité de détenus, le directeur de l'établissement informe par écrit le détenu visé des motifs de la décision et lui donne l'occasion de faire valoir son point de vue.

COMMENTAIRES

La liberté d'association est très importante pour les détenus, étant donné que les voies de communication qui s'offrent à eux sont extrêmement limitées et qu'ils sont tenus à l'écart de la société du fait de leur incarcération. Dans nos commentaires sur les organisations et le droit d'association et de réunion, nous allons examiner plusieurs questions qui auront une incidence sur l'étude que nous ferons, dans la partie suivante, de la liberté de religion dans les pénitenciers. La liberté de religion s'exerce habituellement au sein de groupes ou dans le cadre d'assemblées. Les présentes dispositions s'étendent donc aux aspects des observances religieuses qui ont trait à l'association. Si, dans les recommandations proposées ci-dessus, nous traitons séparément de la question des comités de détenus, c'est que ces comités sont gérés par les détenus et doivent, de ce fait, faire l'objet de considérations complémentaires.

La politique actuelle du SCC prévoit la mise sur pied de comités de détenus. Les comités de détenus constituent des véhicules par lesquels les représentants des détenus peuvent exprimer les préoccupations, besoins et doléances des détenus. De plus, les comités de détenus qui sont pleinement opérationnels travaillent de concert avec l'administration pénitentiaire et défendent les intérêts des détenus en ce qui concerne diverses questions qui intéressent l'établissement. Les comités de détenus favorisent le sens civique et encouragent le sens des responsabilités chez les détenus en leur permettant d'exercer leurs pouvoirs de décision, de faire des choix et de prendre position sur diverses questions.

La présence de comités actifs permet également d'accroître la sécurité au sein de l'établissement. Les détenus et les autorités de l'établissement peuvent consolider leurs intérêts lorsque les détenus ont la possibilité de faire valoir leurs préoccupations et de participer aux décisions de l'établissement. Les préoccupations et problèmes des détenus peuvent également être communiqués d'une façon systématique et structurée aux autorités de l'établissement qui peuvent ainsi réellement « prendre le pouls » de la population carcérale et intervenir d'une manière constructive et directive. Les comités de détenus peuvent ainsi contribuer à stabiliser le milieu carcéral et aider les administrateurs.

En plus d'appuyer d'importants objectifs correctionnels, les comités de détenus et autres organisations de détenus sont protégés par les garanties de liberté d'association, de liberté de réunion pacifique et de liberté d'expression prévues dans la *Charte*. Par conséquent, à l'instar des autres droits et libertés étudiés dans la présente étude, l'exercice de ces droits

doit être limité le moins possible sans nuire pour autant à la sécurité de l'établissement et à la protection du public.

C) RELIGION

La liberté de religion est reconnue et protégée depuis longtemps dans les prisons et pénitenciers du Canada. Le principe des droits conservés et l'objectif de réinsertion soutiennent le droit des détenus d'exercer leur liberté de conscience et de religion. Ces droits sont protégés par la garantie de liberté de conscience et de religion prévue à l'art. 2 de la *Charte,* qui protège le droit d'avoir des croyances religieuses et de les manifester par des pratiques. Selon les décisions rendues par les tribunaux, l'article 15 de la *Charte,* qui porte sur l'égalité, et l'article 27, qui porte que toute interprétation de la *Charte* « doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens », impliquent que la liberté de religion doit protéger les religions nouvelles et celles des groupes minoritaires au même titre que les grandes religions traditionnelles. Cette obligation soulève une importante question dans le cadre du système correctionnel : dans quelle mesure faut-il permettre la pratique de différentes religions?

Les préoccupations les plus importantes en ce qui concerne la de religion portent davantage sur la responsabilité qu'a l'établissement de permettre l'observance de règles et de rites religieux particuliers que sur des questions de sécurité. La question de l'égalité de traitement est également de première importance. Les observances religieuses et régimes alimentaires prescrits dans certains cas ont posé particulièrement des problèmes à cet égard, étant donné qu'ils peuvent imposer à l'établissement des charges considérables ainsi qu'un fardeau administratif. Toutefois, certaines pratiques religieuses, tel le port du poignard chez les sikhs, donnent lieu à des préoccupations sur le plan de la sécurité.

Liberté de religion

1 **Les détenus jouissent tous de la liberté de conscience et de religion et ont le droit d'exprimer leur spiritualité et de pratiquer leur religion sans contrainte; cette liberté ne peut être limitée que par des préoccupations immédiates et pressantes en ce qui concerne la sécurité de l'établissement.**

2 **Sans que soit limitée la portée générale de ce qui précède, cette liberté comprend,**

- **a) la liberté d'exprimer ses croyances religieuses par la pratique religieuse, notamment par l'expression de vive voix, par écrit, dans la tenue, la conduite et les objets religieux, et**
- **b) la liberté de se rassembler, conformément aux dispositions sur le droit de réunion et d'association des détenus.**

3 **Dans la mesure du possible et d'une manière équitable, les autorités**

correctionnelles mettent à la disposition des détenus ce dont ils ont besoin pour exercer extérieurement leurs croyances religieuses, y compris, mais sans que soit limitée la portée générale de ce qui précède :

a) un aumônier interconfessionnel;
b) des locaux, comme une chapelle pour le culte;
c) des offices religieux;
d) un service de pastorale;
e) des régimes alimentaires particuliers prescrits par la religion du détenu;
f) des rites religieux particuliers les jours de fête religieuse généralement observés.

COMMENTAIRES :

Dans nos propositions relatives à la liberté de religion, nous avons passé sous silence les visites faites par des ecclésiastiques et d'autres chefs religieux de l'extérieur, ainsi que le courrier et les publications à caractère religieux, puisqu'il s'agit là de sujets que visent nos recommandations sur les visites et le courrier.

L'article 1 des dispositions a trait au droit qu'ont les détenus d'exprimer et de manifester leurs croyances religieuses, sous réserve des seules restrictions fondées sur des exigences pressantes en matière de sécurité. Cette disposition est conforme à la définition donnée par la Cour suprême de la liberté de religion, laquelle comprend le droit d'« enseigner et de diffuser » et « de proclamer ses croyances religieuses ouvertement et sans crainte d'empêchement ou de représailles[226] ».

Les dispositions obligent l'établissement à fournir ce dont les détenus ont besoin pour manifester leurs croyances religieuses. À l'article 2, nous avons essayé de ne pas imposer un fardeau excessivement lourd à l'établissement en précisant que les biens et services religieux nécessaires doivent être fournis « dans la mesure du possible ». Afin que les religions nouvelles et celles des groupes minoritaires ne fassent pas l'objet de discrimination, nous avons ajouté que ces biens et services doivent être fournis d'une manière équitable. Du même coup, le mot « équitable » sous-entend que les considérations comme l'importance du groupe de détenus d'une confession donnée doivent être prises en compte au moment de déterminer les ressources qui seront fournies.

Ces propositions qui pourraient être incorporées à la loi sont conformes à l'objectif de la politique du SCC qui vise à reconnaître la dimension spirituelle de la vie en encourageant activement les détenus à exprimer leur spiritualité et mettre en pratique leur religion[227]. Dans nos propositions, les restrictions à l'exercice de ces droits pourraient être limitées par l'importante question de sécurité alors que dans la politique actuelle, les limites sont fixées par rapport au bon fonctionnement de l'établissement.

---

[226] *R.* v. *Big M Drug Mart*, précité, note 5.
[227] Directive n° 750 du Commissaire sur les services et programmes religieux, art. 1.

PARTIE II: ROITS FONDÉS SUR LE STATUT DE DÉTENU

Jusqu'ici, nous n'avons cessé d'insister sur le fait que la dignité humaine de tout détenu doit être respectée dans le droit et les pratiques correctionnels. Pour nous, cela signifie que les moyens utilisés pour garantir le caractère juste, équitable et humain du traitement des détenus devraient toujours être constatés par la loi. Dans la section précédente, nous nous sommes penchés sur la question des droits individuels (et des restrictions qu'impose toute incarcération) qu'un détenu partage, à titre de citoyen et de membre de la société, avec le reste de la population. Dans la présente section, nous formulons des propositions relatives aux droits qu'un détenu possède du fait même de son statut de détenu - le droit à des commodités essentielles, par exemple. En d'autres termes, comme la société, par le fonctionnement de son système de justice pénale, a privé de certains droits des personnes reconnues coupables d'une infraction et condamnées à une peine d'emprisonnement, elle a de ce fait accru leur dépendance à l'égard de l'État, et celui-ci est légalement tenu de voir, par exemple, à ce que les détenus soient logés, nourris et soignés. Essentiellement, nos propositions ont pour objet d'assurer aux détenus des normes satisfaisantes d'hébergement, d'alimentation, d'attention médicale, d'hygiène et de sécurité.

À s'assurer que les détenus reçoivent des soins de base appropriés, on contribue à leur réinsertion sociale : le sentiment de la part des détenus d'être traités équitablement et sans que leur dignité ne soit inutilement amoindrie les amènera vraisemblablement plus à devenir des citoyens respectueux de la société et de ses lois qu'un traitement dur ou inadéquat. Cette approche facilite la réalisation d'un autre objectif : en réduisant les tensions en milieu carcéral, elle atténue les frustrations, réduit les heurts et facilite ainsi la gestion des établissements.

PROPOSITIONS RELATIVES AUX CONDITIONS DE DÉTENTION

Conditions matérielles

1 Chaque détenu doit disposer d'un milieu sain et sûr dans lequel vivre. Les établissements correctionnels doivent se conformer aux dispositions des codes de santé, de sécurité, d'hygiène et de prévention d'incendie relatif aux édifices publics et doivent être régulièrement inspectés par des inspecteurs indépendants.

2 Les autorités correctionnelles doivent prendre des mesures raisonnables pour protéger les détenus contre les voies de fait, qu'elles viennent d'autres détenus ou d'employés.

3 En particulier, mais sans restreindre la portée des dispositions générales énoncées ci-dessus, on veillera :

a) à ce que toutes les parties de l'établissement soient bien entretenues et gardées propres en tout temps;

b) à ce que les établissements soient conçus, organisés et situés de manière à faciliter l'administration de programmes adaptés aux besoins des détenus;

c) à ce que tous les locaux d'un établissement soient suffisamment vastes, et bien chauffés, éclairés et ventilés :

d) à ce que chaque détenu reçoive des vêtements appropriés au climat et suffisants pour le maintenir en bonne santé, compte tenu de la saison, de la nature de ses activités et, le cas échéant, de son travail;

e) à ce que les vêtements soient maintenus propres et en bon état;

f) à ce que tout détenu reçoive trois repas nutritifs par jour et qu'il ait la possibilité de se pourvoir d'eau potable lorsqu'il en a besoin;

g) à ce que chaque détenu occupe une cellule ou une chambre individuelle et, si des détenus doivent temporairement partager une cellule, à ce que chaque détenu ait son propre lit;

h) ce que tout détenu dispose d'une literie propre et appropriée à la saison;

i) à ce que les cellules et les autres quartiers occupés par des détenus disposent de cabinets propres, fonctionnant bien et à l'abri des regards, ainsi que des installations nécessaires au maintien de l'hygiène personnelle;

j) à mettre à la disposition des détenus des installations de bain et de douche appropriées;

k) à ce que chaque détenu ait la possibilité d'avoir, si le temps le permet, une heure au moins par jour de temps libre et d'exercice physique en plein air; autrement, on prévoira des installations à l'intérieur.

Soins médicaux et services de santé

4 (a) On offrira aux détenus les mêmes soins de santé qu'à l'ensemble de la population.

b) Chaque établissement disposera des services de personnel médical, psychiatrique et dentaire qualifié et compétent. Les services seront offerts pendant des heures normales, mais des services d'urgence seront disponibles de façon permanente.

c) Nul service de santé ne sera offert par des personnes dont la compétence professionnelle n'est pas reconnue. Nulle personne n'ayant pas la compétence professionnelle voulue ne pourra prendre de décision quant à la nécessité, pour un détenu, de recevoir des soins médicaux.

d) Chaque établissement devra avoir facilement accès à tous les services d'un hôpital reconnu.

e) Tout détenu doit pouvoir bénéficier rapidement des services d'un médecin s'il en fait la demande, compte tenu de la nature du problème

et des moyens raisonnables utilisés par l'établissement pour offrir des services médicaux quotidiens.

f) Les circonstances relatives à la cause d'une incapacité, d'une blessure ou d'une maladie ne devraient avoir aucun effet sur la prestation de services médicaux de qualité.

g) Un détenu peut obtenir les services d'un médecin qualifié de son choix pour le traitement de problèmes médicaux si le détenu en paie le coût.

Dossiers médicaux

5 (a) Un dossier médical complet et confidentiel sera établi pour chaque détenu. Si un détenu est transféré à un autre établissement, on veillera à ce que son dossier médical le suive rapidement.

b) L'établissement tiendra des dossiers détaillés des médicaments administrés aux détenus. On y indiquera notamment la nature et la quantité des médicaments administrés ainsi que la date, l'heure et les raisons de leur administration.

Droits de refuser un traitement médical

6 (a) Le traitement obligatoire des détenus ne peut être administré qu'en conformité de la législation provinciale applicable.

b) Un détenu peut volontairement consentir à un traitement médical :

i) si les objectifs du traitement lui ont été clairement expliqués, et

ii) si les risques et les dangers connus du traitement lui ont également été expliqués.

Accès à des documents juridiques

7 Tout détenu doit avoir accès à des documents juridiques.

8 En particulier, mais sans restreindre le caractère général de ce qui précède, on veillera :

a) à ce que chaque établissement à sécurité maximale et moyenne dispose des documents juridiques prévus dans la réglementation (voir Annexe A) et à ce que les détenus puissent y avoir accès;

b) à ce que les détenus disposent, en plus des documents juridiques, de quoi écrire;

c) à ce que chaque établissement ait à sa disposition au moins une personne ou un employé dûment habilité et autorisé à faire prêter serment;

d) à ce que les détenus aient la possibilité d'obtenir de toute autre source des livres de droit et d'autres documents de recherche à caractère juridique.

Annexe A

1 **La version la plus récente des Statuts révisés du Canada et des Règlements de même que les volumes de mise à jour annuelle.**

2 **La version la plus récente des Statuts et des Règlements de la province où se trouve l'établissement et les volumes de mise à jour annuelle.**

3 **Une version annotée du *Code criminel du Canada* et des lois connexes.**

4 **Des rapports d'affaires criminelles : C.C.C. et C.R.**

5 **Les manuels de base les plus récents sur le droit criminel, la procédure criminelle, le droit correctionnel, le droit constitutionnel et le droit administratif.**

6 **Un manuel de droit jurisprudentiel correctionnel.**

7 **Les règles de procédure de la Cour fédérale du Canada.**

8 **Les règles de procédure des tribunaux de la province où se trouve l'établissement.**

9 **L'ensemble des rapports du Sénat, de la Chambre des communes ou de la législature provinciale sur les établissements carcéraux ou la mise en liberté sous condition; l'ensemble des rapports des commissions royales et des commissions d'enquête consacrés à ces questions; les rapports des autorités carcérales rendus publics.**

10 **La liste des lois canadiennes.**

COMMENTAIRES

A) CONDITIONS DE DÉTENTION

Les propositions énoncées dans la présente section s'inspirent dans une large mesure des règles minima pour le traitement des détenus de l'ONU. Même s'il fait peu de doute que la plupart des installations des établissements carcéraux du Canada répondent aux normes relatives aux conditions matérielles qui sont énoncées dans la présente section, et les dépassent même, il y a lieu d'être constamment vigilant à l'égard de ces aspects fondamentaux de la vie des détenus, et il faudrait les inscrire dans la loi pour s'assurer que le Canada respecte ses obligations.[228]

Nous avons également formulé dans cette section une recommandation selon laquelle les autorités correctionnelles ont la responsabilité, dans toute la mesure du possible, de

[228] Rapport sur L'Ensemble des règles minima, préparé pour le VII[e] congrès des Nations unies en 1985.

protéger les détenus contre les voies de fait pendant la durée de leur incarcération. Les homicides et les voies de fait - les voies de fait à caractère sexuel, notamment - ne sont que trop répandus dans certains de nos établissements correctionnels, et ils en viennent même parfois à constituer un important sujet de préoccupation dans la vie de certains détenus. Il semble donc normal qu'on donne aux autorités carcérales la responsabilité de protéger raisonnablement les détenus contre les attaques violentes. Du même coup, et compte tenu du principe selon lequel la méthode utilisée pour atteindre un objectif correctionnel devrait être la moins restrictive possible, on devrait s'assurer que la responsabilité de protéger les détenus contre les voies de fait ne puisse se traduire par l'adoption de mesures comme le maintien en cellule que dans des circonstances exceptionnelles.

B) SOINS MÉDICAUX ET SERVICES DE SANTÉ

L'objectif premier de ces propositions vise à assurer un accès des soins médicaux dans des délais raisonnable. Même si les services médicaux sont souvent mesurés, dans d'autres juridictions, en fonction de l'effectif médical requis par une population donnée de détenus, le Groupe de travail est arrivé à la conclusion que les normes en cette matière devraient essentiellement être qualitatives et non quantitatives.

Nos propositions touchant les soins médicaux ont pour objet de mettre en valeur le fait que les normes communautaires relatives aux soins donnés dans d'autres types d'établissement - les hôpitaux et les maisons de repos, par exemple - s'appliquent également aux établissements carcéraux. Ces soins peuvent être offerts directement par du personnel médical employé par l'établissement ou, particulièrement dans le cas de petits établissements, être assurés à contrat par les établissements de santé locaux. Ce principe de normalisation des soins de santé devrait être étendu à d'autres aspects des services médicaux, comme les examens médicaux annuels.

Les questions relatives à la santé mentale des détenus seront abordées en détail dans le document de travail sur les détenus déséquilibrés.

C) ACCÈS À DES DOCUMENTS JURIDIQUES

Le droit du détenu de consulter un avocat a déjà été examiné dans la section consacrée aux mesures disciplinaires. Les dispositions visées par cette section concernent l'accès des détenus des documents juridiques de base; elles ne restreignent en rien le droit des détenus de consulter un avocat, mais visent plutôt à le compléter en exigeant des établissements à sécurité maximale et moyenne qu'ils mettent à la disposition des détenus une bonne bibliothèque de droit et qu'ils leur donnent accès à d'autres outils de recherche juridique. Conscient de la réalité des systèmes de prestation de services juridiques, le Groupe de travail est d'avis que tout détenu devrait avoir directement accès à des documents juridiques de base. Toute personne de l'extérieur du milieu carcéral a normalement la liberté de porter elle-même un recours devant les tribunaux, sans l'aide d'un avocat ou même après avoir obtenu un avis défavorable de la part d'un avocat. L'accès direct à des documents juridiques ne facilite pas uniquement le recours aux

tribunaux; il agit également comme exutoire en allégeant les tensions et les frustrations que risquent d'accumuler les détenus auxquels on refuse l'accès à de tels documents.

PARTIE III : APPLICATION DES RÈGLES

RECOURS JUDICIAIRES

Pour ce qui a trait aux droits des détenus, il est de la plus haute importance d'avoir des recours convenables en cas de violation. Dans la section suivante, nous examinerons certains recours non judiciaires (à savoir, les procédures de règlement des griefs des détenus et les ombudsmen). Dans notre document sur les pouvoirs du personnel correctionnel, nous avons aussi examiné à fond l'obligation de rendre compte et les mesures disciplinaires prises en cas d'abus de pouvoir. Bon nombre des plaintes graves et la plupart de celles de moindre importance peuvent être résolues en recourant à ces mécanismes moins officiels. Toutefois, une personne doit pouvoir compter en tout temps sur le système judiciaire pour contester la négation d'un droit ou un abus de pouvoir, pour s'assurer du respect des règles de droit au sein du système correctionnel. Il y a lieu de se demander :

- Quel(s) but(s) le recours doit-il viser?
- Dans le cadre du système correctionnel, les recours judiciaires traditionnels sont-ils suffisants et pertinents?
- Y a-t-il lieu de prévoir d'autres recours pour la violation des droits garantis (c'est-à-dire, y a-t-il des aspects du système correctionnel qui soient suffisamment exceptionnels pour commander des recours spécifiques et inusités?)

Dans l'immense majorité des cas, les recours judiciaires actuellement accessibles permettent généralement, malgré certaines difficultés techniques, de résoudre d'une manière acceptable la plupart des problèmes qui ne peuvent être réglés adéquatement par les méthodes officieuses décrites ci-dessus. On peut regrouper ces recours en quatre catégories générales :

1) Les recours civils pour négligence, voies de fait, coups et blessures ou intrusion. Dans ces cas, le redressement se limite aux dommages-intérêts établis, et le demandeur se voit accorder une indemnité pour le préjudice qui découle de l'action répréhensible.

2) Les recours en droit administratif pour
   a) obtenir le respect d'une obligation légale (comme l'obligation qu'a la Commission des libérations conditionnelles d'accorder à tout détenu une audience avant ou le jour même de sa date d'admissibilité à une libération conditionnelle);
   b) obtenir qu'un tribunal administratif se conforme à une obligation de *common law*, comme l'obligation d'agir équitablement. Dans les affaires de droit administratif, le remède consiste habituellement à renvoyer l'affaire au tribunal - pour qu'il exerce sa compétence de

la manière voulue ou, si le tribunal n'a pas agi équitablement, la cour invalidera la décision du tribunal administratif et l'obligera à tenir une nouvelle audience.

3) Il est possible de recourir à l'*habeas corpus* pour établir la validité d'une détention, détention tant au sein de la population carcérale en général qu'en isolement préventif.

4) Les accusations qui peuvent être portées au criminel si l'infraction aux règles constitue un acte criminel (p. ex., voies de fait). Cependant, la sanction imposée par le tribunal pénal vise à punir et à dissuader l'infracteur de commettre d'autres crimes, et la victime est rarement dédommagée.

Avec l'adoption de la *Charte,* on a élargi la portée des recours judiciaires pour les violations de droit. On trouve à l'article 24 une disposition d'application générale relative à la réparation et une règle d'exclusion conditionnelle applicable aux éléments de preuve obtenus en violation d'un droit de la *Charte :*

24 (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

(2) Lorsque, dans une instance visée au paragraphe (1), le tribunal a conclu que des éléments de preuve ont été obtenus dans des conditions qui portent atteinte aux droits ou libertés garantis par la présente charte, ces éléments de preuve sont écartés s'il est établi, eu égard aux circonstances, que leur utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice.

L'article 24 autorise les tribunaux à élaborer des mesures de redressement appropriées aux circonstances mais, bien sûr, il ne devient opérant que s'il est établi qu'il y a eu violation de la *Charte.* Dans bien des cas, la violation d'une règle statutaire ne constitue pas une violation de la *Charte;* on doit alors mettre en oeuvre les recours applicables. Il y a lieu de se demander quelle devrait être la portée de ces recours.

L'objet du recours constitue l'une des premières questions qui doivent être étudiées. Doit-il servir à indemniser la partie lésée, à punir et à dissuader l'infracteur ou à assurer le respect des règles? Le recours idéal remplirait toutes ces fonctions. Le Groupe de travail croit que le recours devrait surtout avoir pour but d'assurer un plus grand respect de la loi dans l'avenir. Avec cet objectif en vue, il conviendrait sans doute de soumettre à des sanctions internes les employés qui contreviennent aux règles. Le juge devrait-il en outre être habilité à ordonner à l'employé d'indemniser lui-même le détenu ou de présenter des excuses officielles pour une conduite répréhensible? Les tribunaux du travail et les commissions des droits de la personne ont su élaborer divers remèdes pour différentes situations - adjudication des dépens, engagements écrits de se conformer la loi

dans l'avenir, excuses aux victimes, etc., remèdes qui visent tous à assurer le respect de la loi.

Le Groupe de travail aimerait savoir si d'autres recours peuvent être inscrits dans la loi au préalable ou s'il y a lieu d'envisager pour les violations des règles statutaires une disposition plus générale, formulée de la même manière que l'art. 24 de la *Charte* (réparation convenable et juste eu égard aux circonstances)? Cette disposition pourrait être rédigée ainsi :

> **Toute personne, victime de violation ou de négation des droits énoncés dans la présente loi, peut s'adresser à la Cour fédérale du Canada, et la Cour peut accorder la réparation qu'elle estime convenable et juste eu égard aux circonstances.**

L'adoption de nouvelles mesures spécifiques pose des problèmes, étant donné qu'il est difficile de prévoir toutes les situations qui peuvent se produire. On pourrait cependant songer à une disposition qui préciserait l'obligation de modifier les sanctions secondaires qu'entraînent les décisions prises dans un établissement lorsque celles-ci sont annulées par la suite. Une déclaration de culpabilité à la suite d'un manquement à la discipline se traduit habituellement par l'impossibilité d'obtenir une réduction de peine, par la perte de privilèges et parfois par une déchéance de la réduction de peine. Lorsqu'un tribunal annule la déclaration de culpabilité prononcée dans un établissement, il pourrait peut-être ordonner à l'organisme compétent de lever toutes les incidences négatives qui résultent de la déclaration de culpabilité. Cette mesure de réparation devrait-elle être inscrite dans la loi ou prévue dans le cadre d'une disposition d'application générale sur la réparation?

Une indemnité pécuniaire est-elle indiquée dans certaines circonstances ou devrait-on envisager une réduction de la peine pour compenser un traitement injuste? Quelles sont les mesures de redressement indiquées lorsqu'un détenu est soumis à un examen des cavités corporelles sans qu'il y ait motif raisonnable de croire qu'il cache des objets interdits; lorsqu'on refuse à un détenu des soins médicaux appropriés sans toutefois compromettre sa santé à long terme; ou lorsqu'un visiteur se voit refuser l'entrée dans un établissement d'une manière arbitraire? Un recours général permettrait à la partie lésée de demander la réparation qu'elle estime convenable et donnerait au juge toute latitude pour déterminer ce qui est « convenable et juste eu égard aux circonstances ».

ACCÈS AUX TRIBUNAUX

En conclusion, nous désirons souligner qu'il est de la plus haute importance que les détenus aient accès aux tribunaux pour que les droits et recours exposés dans notre étude aient une portée pratique. Que le recours judiciaire ait pour but de dédommager, de réparer, d'imposer l'exécution d'un devoir, de dissuader, de punir ou, d'affirmer des valeurs fondamentales, il est essentiel que les détenus puissent d'abord avoir accès à un tribunal.

Nous avons tenté dans notre document de mettre en place les éléments nécessaires pour que les détenus puissent faire valoir leurs droits lorsqu'il y a violation des règles. La section qui traite de l'accès à des documents juridiques a pour but de s'assurer que les détenus ont accès à des documents qui pourraient les aider à décider s'il y a lieu d'exercer un recours. Les dispositions sur le courrier et les visites protègent le secret entre l'avocat et son client. Dans cet ordre d'idées, il est essentiel d'avoir accès à un avocat. Dans la partie qui traite du processus disciplinaire, nous avons souligné les avantages de la présence d'un avocat aux audiences disciplinaires et avons suggéré d'inscrire ce droit dans les textes de loi.

Dans un examen plus général des droits des détenus, nous avons soutenu, d'abord dans notre document consacré au cadre pour la révision du droit correctionnel, puis dans le présent document, qu'il y a lieu de protéger les droits dans la législation correctionnelle canadienne. Nous estimons en outre que les détenus doivent avoir accès aux services d'un avocat s'ils doivent faire valoir leurs droits.

Mais qui doit payer? Les considérations financières sont évidemment très importantes lorsqu'on parle d'accessibilité. Si un détenu ne peut se payer lui-même un avocat ou si un avocat ne lui est pas fourni par un organisme d'aide juridique de la province, le droit d'être assisté par un avocat est un droit fictif. Certaines provinces mettent à la disposition des détenus, et ce, en permanence, des avocats et d'autres services dans le cadre de leur régime d'aide juridique, mais certaines autres refusent de fournir un avocat dans le cas des procédures disciplinaires. Dans une décision récente, un juge de la Colombie-Britannique a nié le droit à l'aide juridique en disant que si l'arrêt *Howard* accorde le droit d'être assisté par un avocat, « il ne fait mention d'aucune obligation réciproque pour ce qui est de fournir et de payer les services d'un avocat[229] ».

Il faut cependant noter que ce n'est pas seulement l'accès des détenus à l'aide juridique qui varie d'une province à l'autre. En effet, les ressources existantes restreignent l'accès à l'aide juridique pour l'ensemble des citoyens de certaines provinces. Tout en tenant compte de la complexité de la question et des ressources en jeu, nous devons nous demander si les responsabilités du gouvernement fédéral à l'égard des personnes incarcérées dans un pénitencier devraient comprendre la fourniture d'au moins un niveau minimal de services juridiques.

RECOURS NON JUDICIAIRES

Dans la section précédente, il a été question des recours qui supposent la participation des tribunaux à la solution de griefs et de différends. Toutefois, il est bien connu que la grande majorité des différends et des griefs qui voient le jour en milieu carcéral n'atteignent jamais les tribunaux. Bien trop de griefs naissent en milieu carcéral pour que les tribunaux ne puissent ou ne veuillent s'y intéresser.

Par ailleurs, il ne conviendrait pas que les tribunaux étudient les innombrables plaintes

[229] *Landry* v. *Legal Services Society* (1987), 28 C.C.C. (3d) 138 (C.A.C.B.).

que les détenus ont à formuler à l'égard de la façon dont ils sont traités - plaintes qui sont souvent bien banales. Les tribunaux constituent un mécanisme trop lent, coûteux et lourd pour convenir à la solution de la grande majorité de ces différends. Toutefois, ainsi que la plupart des autorités correctionnelles ne le savent que trop, les plaintes des détenus ne doivent pas être traitées à la légère, même si elles peuvent paraître dérisoires aux yeux du personnel. La frustration qu'éprouvent les détenus à l'égard de l'apparente impossibilité de se faire entendre, d'entrer en communication avec l'administration et d'avoir quelque chose à dire dans l'organisation de leur vie peut constituer l'une des forces les plus destructrices d'un pénitencier.

Dans la présente section, nous allons examiner la nécessité d'instituer des mécanismes efficaces de règlement des griefs, et nous allons voir ce qu'on l'on sait des méthodes jugées les meilleures pour résoudre les plaintes avant qu'elles ne se transforment en véritables problèmes. Nous n'aborderons pas en détail des moyens comme la correspondance privilégiée, c'est-à-dire les envois confidentiels d'un détenu à un député, au Solliciteur général, etc., parce qu'il ne s'agit pas de « recours », c'est-à-dire des moyens de redressement applicables, et parce qu'il en a déjà été question dans la section sur le courrier des détenus.

A) PROCÉDURES DE RÈGLEMENT DES GRIEFS DES DÉTENUS

Dans l'énoncé de « philosophie correctionnelle » présenté à l'Appendice A et dans les principes de la Révision du droit correctionnel sur lesquels la philosophie proposée s'appuie en partie, on reconnaît l'importance de procédures efficaces de règlement des plaintes.

Dans *Le Droit pénal dans la société canadienne* (DPDSC), qui fixe le cadre de la révision du droit criminel, il est proposé, dans les principes j) et k), ce qui suit :

> j) Afin d'assurer l'égalité de traitement et le respect de l'obligation de rendre compte, les pouvoirs discrétionnaires exercés à certaines étapes critiques du processus de justice pénale doivent être soumis à des mécanismes de surveillance appropriés.
>
> k) Toute personne qui allègue avoir fait l'objet d'un traitement illégal ou abusif de la part d'un fonctionnaire du système de justice pénale doit avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant un mécanisme d'enquête et un droit de recours.

L'énoncé de philosophie correctionnelle proposé fait écho à ces principes et, ainsi que nous le verrons plus loin, il expose d'autres principes qui reprennent certains des aspects de base des procédures de règlement des griefs qui ont donné de bons résultats.

L'utilisation d'une bonne procédure de règlement des griefs a été recommandée par de nombreuses commissions officielles et dans bien des rapports sur le système correctionnel du Canada - la Commission Archambault (1938) et le rapport Swackhamer

(1971), par exemple. Plus récemment, le Sous-comité parlementaire sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada affirmait dans son *Rapport au Parlement* de 1977 (le rapport MacGuigan) : « que les griefs [des détenus] soient justifiés ou non, ils doivent être examinés si l'on veut assurer le maintien du bon ordre dans les établissements et le soutien du moral des détenus ». La procédure de règlement des griefs des détenus décrite ci-après est une version modifiée de celle qu'a recommandée le Sous-comité.

Dans ses récentes normes d'administration des établissements carcéraux, l'Association canadienne de justice pénale recommande l'adoption d'une procédure de règlement des griefs qui « comporterait des mécanismes d'appel à un organisme impartial de l'extérieur dans les cas où les prétendues transgressions des droits n'ont pas été résolues de façon satisfaisante en prison ».

Dans un document récent intitulé *Rapport sur l'énoncé des valeurs du SCC* (1984), le Service correctionnel du Canada affirme : « dans nos rapports avec les infracteurs, nous sommes fiers d'adopter une attitude conforme au droit d'agir équitablement et de voir à ce que les personnes confiées à nos soins bénéficient du droit de faire réparer les torts que nous avons pu leur causer ». Dans son rapport de 1985 intitulé *Le Système judiciaire,* le Groupe de travail sur la Révision du programme (le Groupe de travail Nielsen) faisait observer que l'efficacité et la rapidité de la procédure de règlement des griefs des détenus « du SCCI soulèvent des inquiétudes » et arrivait à la conclusion que « l'amélioration des recours administratifs offerts aux détenus avant qu'ils en viennent à faire appel à l'enquêteur correctionnel (dont il sera question plus loin) semble essentielle à un accroissement de l'efficacité ». L'une des solutions recommandées par le Groupe d'étude consistait à « revitaliser » la procédure de règlement des griefs du SCIC « de manière qu'elle soit davantage conforme au modèle décrit par le Sous-comité parlementaire de 1977 ».

Il est donc évident que la procédure de règlement des griefs des détenus a été jugée suffisamment importante pour qu'il en soit question dans des documents officiels et dans le rapport de plusieurs importantes enquêtes. Les Directives du Commissaire du SCC prévoient une procédure de règlement des griefs pour les détenus et les libérés conditionnels qui, à l'origine, était en partie fondée sur les recommandations du rapport du Sous-comité parlementaire de 1977. Nous allons maintenant examiner les diverses raisons pour lesquelles ces organismes ont jugé la procédure de règlement des griefs si importante.

(I) POURQUOI LES PROCÉDURES DE RÈGLEMENT DES GRIEFS SONT IMPORTANTES

Une solution de rechange aux litiges.

Ainsi que nous l'avons signalé ci-dessus, les tribunaux n'offrent qu'un moyen bien lent, coûteux et lourd de résoudre des différends nés en milieu carcéral. Pour les détenus qui purgent une brève peine, le recours aux tribunaux ne constitue pas une solution efficace, puisque, dans la plupart des cas, ils auront été mis en liberté avant que leur affaire n'ait été entendue. Bien des aspects de la vie en milieu carcéral que les détenus trouvent les plus irritants n'ont pas, en fait, valeur de « droit » et demeurent sans réponse, ce qui peut entraîner des problèmes encore plus graves.

De la même façon, les solutions imposées par les tribunaux ne sont pas toujours idéales aux yeux des détenus ou du point de vue de l'administration dans la mesure où les tribunaux ne connaissent pas tous les aspects de la vie en prison ou des problèmes propres au milieu carcéral. Quand les deux parties arrivent à s'entendre au lieu de porter une affaire devant les tribunaux, la solution à laquelle elles sont arrivées est habituellement plus praticable et plus facilement acceptée par les deux parties que ne l'aurait été une décision imposée par les tribunaux. Enfin, le recours aux tribunaux donne aux employés le sentiment - justifié ou non - d'avoir perdu une partie des pouvoirs et de la latitude dont ils ont besoin pour s'acquitter de leur tâche. Si une solution intelligente peut être trouvée - et l'expérience montre que cela est possible - sans recours aux tribunaux, le personnel et les détenus gardent le sentiment d'avoir davantage prise sur leur vie.

Un climat d'équité administrative.

Cet objectif de la procédure de règlement des griefs a été mis en valeur par le Sous-comité parlementaire. La procédure de règlement des griefs qui offre de réelles garanties d'équité aide beaucoup les détenus ne pas éprouver un sentiment de frustration et d'amertume, et fait prendre conscience aux parties intéressées que c'est à elles qu'il appartient de trouver des solutions réalistes. Par opposition au recours aux tribunaux, la procédure de règlement des griefs fondée sur la négociation et la médiation a pour effet de donner à toutes les parties le sentiment d'avoir quelque chose à dire dans l'organisation de leurs vies. De plus, les décisions sont généralement mises en pratique plus efficacement quand les personnes touchées ont contribué à les formuler.

Un effet réformateur sur les détenus.

Certains estiment qu'une procédure de règlement des griefs équitable et efficace peut faciliter la réadaptation des détenus en les encourageant à compter sur eux-mêmes, en leur enseignant le sens des responsabilités, en leur apprenant à résoudre des problèmes et en leur fournissant un exemple de la manière de traiter équitablement les autres.

Un moyen légitime pour les détenus d'exprimer leur mécontentement.

Les détenus qui disposent de moyens légitimes et efficaces de faire connaître leurs plaintes et leurs différends ont moins tendance à recourir à des formes d'expression indésirables : auto-mutilation, bagarre, vandalisme, etc. Les évaluations montrent que l'adoption d'une procédure de règlement des griefs a pour effet de réduire le nombre des voies de fait visant des employés et d'autres détenus.

Un mécanisme de pré-alerte de la direction.

La procédure de règlement des griefs associée à un bon système de tenue de dossiers et comportant des mécanismes efficaces de suivi contribue à améliorer les communications, à aider les administrateurs à déceler les causes de problèmes périodiques et à fournir des moyens de corriger les problèmes avant qu'ils ne deviennent insolubles.

La Directive du Commissaire nº 081 comporte actuellement une procédure pour le règlement des griefs des détenus et la directive pertinente pour le règlement des griefs des libérés conditionnels est la DC 082. L'objectif de la procédure correspond aux préoccupations examinées ci-dessus en vue d'un règlement rapide et équitable des plaintes et, chaque fois que c'est possible, au niveau le plus bas, c'est-à-dire au niveau où les problèmes se produisent et peuvent souvent être réglés rapidement. Cependant, sous plusieurs aspects importants, elle diffère de la procédure exemplaire que nous souhaiterions voir incorporée à la loi. Par exemple, contrairement à la procédure proposée, la procédure actuelle semble exiger du détenu qu'il tente de résoudre de manière informelle son problème avant de présenter une plainte ou un grief écrit. La procédure exclut les affaires à l'égard desquelles d'autres mécanismes d'examen existent. Enfin, à l'heure actuelle, les membres de l'extérieur du comité d'examen sont choisis par le directeur de l'établissement et non au moyen des méthodes qui ont cours dans le domaine de l'arbitrage.

(II) PROCÉDURE EXEMPLAIRE

La procédure de règlement des griefs des détenus décrite ci-dessous s'est révélée assez efficace dans les établissements pénitentiaires où elle a été bien appliquée. En 1975, le ministre américain de la Justice qualifiait cette procédure de « projet exemplaire », tant pour son utilité que pour sa qualité. En 1984, le National Institute of Corrections des États-Unis la recommandait comme mécanisme de règlement des différends dans les pages d'un ouvrage de référence pour administrateurs correctionnels consacrées à la façon d'« éviter les litiges ». C'est une version modifiée de cette procédure qu'a recommandée le Sous-comité parlementaire de 1977 et que le SCC a adoptée depuis, après y avoir apporté de nouvelles modifications. C'est un modèle difficile à bien appliquer et qui peut tomber en désuétude et présenter d'autres difficultés, ainsi que l'a fait observer l'équipe d'étude du Groupe de travail Nielsen.

La procédure modèle repose sur le principe de la négociation entre les parties (le personnel et les détenus), de la médiation (l'intervention d'une tierce partie pour amener

les deux premières à trouver une solution d'elles-mêmes) et, au besoin (habituellement seulement 1 % des cas), de l'arbitrage (le règlement d'un différend par un arbitre de l'extérieur auquel les parties ont convenu de s'en remettre). Habituellement, les parties arrivent à trouver un terrain d'entente commun propre à mener à une solution acceptable. En fait, les recherches consacrées à la question montrent que, dans la plupart des cas où des griefs ont été réglés par cette méthode, on est arrivé à un compromis par entente unanime des intéressés.

Ce point mérite d'être signalé, car il touche de près deux importants sujets de préoccupation du personnel. Premièrement, les employés qui ne connaissent pas bien cette procédure craignent souvent qu'elle ne mène à des solutions impraticables. Deuxièmement, les employés trouvent souvent agaçant et même contrariant le caractère « dérisoire » de bien des griefs formulés par des détenus. En fait, ces griefs, ainsi que nous l'avons déjà souligné, ont beaucoup d'importance aux yeux des plaignants, et la solution à la plupart des griefs devient évidente dès qu'on soumet ceux-ci à un examen détaillé. Quand les deux parties - le personnel et les détenus - sont tenues d'examiner une question avec l'aide d'un médiateur, la solution saute souvent aux yeux.

La procédure de règlement des griefs comporte la plupart du temps les étapes suivantes. Le plaignant formule un grief écrit, généralement avec l'aide d'un commis aux griefs des détenus, qui joue un rôle important dans le processus. Le commis aide le détenu à formuler son problème par écrit - chose qui est souvent difficile pour bien des détenus - et de manière suffisamment détaillée pour rendre la plainte et la solution demandée compréhensibles. Le commis aide également les détenus à obtenir un règlement officieux de leurs griefs. Souvent, un grief analogue a été déposé dans le passé, et le commis peut conseiller le détenu en conséquence. La présence du commis, enfin, aide à donner à la procédure une apparence moins menaçante pour les détenus.

Dans une deuxième étape, on peut essayer d'obtenir un règlement officieux du grief en faisant intervenir un médiateur entre le détenu et le membre du personnel le plus directement touché par l'objet du grief. Comme bien des griefs ont un caractère plutôt bénin et que leur solution est presque évidente, il arrive souvent que ces échanges officieux mènent à une solution satisfaisante. Toutefois, la recherche d'une solution officieuse ne doit pas être rendue obligatoire, ni constituer une condition préalable à l'utilisation de la procédure officielle décrite ci-dessous. Il arrive en effet trop souvent que cette recherche d'une solution officieuse se dégrade en une série de solutions imposées et non obtenues par médiation, et des études montrent que les détenus sont habituellement moins satisfaits des résultats obtenus par cette voie que des solutions atteintes par l'application intégrale du processus.

La première étape du processus officiel prend la forme d'une audience au cours de laquelle on donne à toutes les parties la possibilité de participer au règlement du grief. L'audition se fait devant un comité composé d'un nombre égal d'employés nommés et de détenus élus, en présence d'un président où d'un médiateur qui ne vote pas. Le rôle du comité consiste à entendre les parties et les encourager à trouver une solution négociée, s'il parvient les en convaincre. On obtient généralement de meilleurs résultats si le

comité est composé de membres d'une même unité résidentielle (et non de personnes venant de tous les secteurs de l'établissement); de cette manière, on arrive à faire participer, à tour de rôle, un grand nombre d'employés aux travaux du comité et à obtenir ainsi des solutions qui ont un caractère « local ».

Les niveaux subséquents d'examen des griefs à l'intérieur du système correctionnel devraient correspondre aux niveaux utiles de l'organisation, sans toutefois être assez nombreux pour alourdir et retarder la procédure. Si, par exemple, un grief ne concerne que des politiques et des procédures propres à l'établissement, on devrait restreindre les niveaux d'examen à ceux de l'établissement. En revanche, si le grief concerne des politiques régionales ou nationales, les niveaux correspondants devraient avoir la possibilité de l'examiner. Toute partie à un grief peut appeler d'une décision d'un niveau devant le niveau suivant de la procédure. Les réponses à un grief doivent toutes être faites par écrit et fournir les motifs de la décision et, le cas échéant, un délai de suivi. Chaque niveau devrait être tenu de fournir sa réponse dans un délai raisonnablement bref, et, à moins que le détenu n'ait accepté de prolonger ce délai, toute violation de la limite prévue devrait permettre au détenu d'en appeler automatiquement au niveau suivant. Il devrait en aller de même si les autorités négligent de fournir au détenu une réponse écrite ou d'appliquer la solution convenue.

La décision finale devrait revenir à une partie indépendante qui ne soit liée ni aux autorités correctionnelles ni aux détenus. Souvent, cette partie indépendante est choisie à partir d'une liste de personnes préalablement acceptées par le personnel et les détenus. Il pourrait également s'agir d'un ombudsman, même si l'on écartait ainsi du rôle généralement réservé à un ombudsman. À moins d'être contraire à la loi, de mettre en danger une personne ou de nécessiter des fonds non prévus dans le budget, la décision de cette tierce partie serait finale. Dans certaines administrations, la procédure de règlement des griefs a été inscrite dans la loi, et les décisions des comités d'examen de l'extérieur ont force de loi. Même si l'expérience montre qu'il n'est fait appel à une tierce partie indépendante que dans seulement 1 % des cas environ, ce recours constitue un moyen essentiel de donner crédibilité à la procédure de règlement des griefs et d'encourager les parties à travailler ferme pour trouver des solutions praticables à des niveaux inférieurs.

La procédure devrait comporter une voie rapide spéciale par la quelle on pourrait traiter des griefs jugés urgents. Cette procédure devrait comporter une garantie selon laquelle le détenu qui a formulé un grief ne peut pas faire l'objet de représailles et que les formules de grief ne doivent pas être versées au dossier permanent des détenus. Pour s'assurer que la procédure donne les résultats escomptés, on devrait l'évaluer régulièrement et la contrôler de près. Tout élément d'un grief pouvant donner lieu à une mesure disciplinaire devrait être porté directement à la connaissance du chef de l'établissement qui enquêtera et remettra rapidement un rapport écrit à toutes les parties. (Pour une discussion des procédures visant à garantir l'obligation de rendre compte du personnel, voir le document de travail *Les pouvoirs et responsabilités du personnel correctionnel.* La procédure de règlement des griefs devrait être en elle-même le moyen par lequel on décide si une affaire peut faire l'objet d'un grief. La question essentielle est de déterminer si la loi devrait comprendre des procédures de règlement des griefs des détenus obéissant aux

grandes lignes suivantes.

(III) PROCÉDURE PROPOSÉE DE RÈGLEMENT DES GRIEFS DES DÉTENUS

Objectif

1 **On établira dans chaque pénitencier une procédure de règlement des griefs des détenus qui aura pour objet d'offrir un moyen de résoudre équitablement et rapidement les griefs relatifs à des questions relevant de la responsabilité du Commissaire aux services correctionnels.**

2 **Lorsqu'un grief a été déposé, on peut essayer de résoudre l'affaire de manière informelle, sans la porter à la connaissance du Comité de règlement des griefs. Cependant, ce type de règlement ne sera pas obligatoire et les tentatives pour arriver à un règlement informel n'affaibliront aucunement le droit de l'auteur du grief à être entendu dans le cadre du processus officiel de règlement des griefs.**

3 **Le Commissaire créera, dans chaque pénitencier qui relève de sa compétence, un comité de règlement des griefs chargé d'entendre et de résoudre les griefs. Ces comités seront formés d'un nombre égal d'employés nommés par le directeur et de détenus élus par les autres détenus. Ils seront présidés par une personne n'ayant pas droit de vote.**

Procédure

4 **Le Commissaire énoncera des règles et des règlements fixant des procédures propres à garantir l'équité, la simplicité et la rapidité de la procédure de règlement des griefs et par les quelles on imposera notamment des délais en matière de dépôt des plaintes et de réponse aux griefs, à chacune des étapes de la procédure.**

5 **Toute personne non satisfaite de la décision du comité de règlement des griefs peut en appeler au Commissaire pour faire réétudier la décision. Celui-ci ou son représentant peut prendre les mesures qu'il juge nécessaires pour obtenir un règlement équitable et rapide du grief, à la satisfaction de toutes les parties. Si la solution retenue par le Commissaire ou son représentant est jugée insatisfaisante par l'une ou l'autre des parties, celle-ci aura la possibilité de porter la question devant un arbitre indépendant. La décision de l'arbitre indépendant sera finale, à moins qu'il ne soit établi à la satisfaction de la Cour fédérale qu'elle était contraire à la loi, qu'elle représentait manifestement un danger pour une personne donnée ou un groupe de personnes, ou qu'elle nécessitait l'utilisation de fonds non disponibles dans le budget. Dans ce dernier cas, le Commissaire devra présenter**

à la Cour un plan d'application de la décision dans les exercices financiers ultérieurs.

6 **La Cour fédérale a la compétence d'entendre et de trancher une demande de révision et d'annulation d'une décision ou d'un ordre d'un arbitre indépendant, si celui-ci**

- **a) a négligé d'observer un principe de la justice naturelle, posé des gestes qui ne relevaient pas de sa compétence ou refusé d'exercer sa compétence;**
- **b) a rendu une décision ou donné un ordre contraire à la loi, que l'erreur ait été constaté ou non au dossier; ou**
- **c) a fondé sa décision ou son ordre sur une constatation erronée des faits, soit pour les avoir dénaturés, soit pour les avoir examinés d'une manière sommaire ou pour avoir négligé de les examiner.**

7 **Le recours à la procédure de règlement des griefs ne devrait jamais entraîner de représailles. Les copies des formules de griefs ne devront pas être versées aux dossiers utilisés dans la prise d'importantes décisions relatives aux détenus - transfèrement, mise en liberté, etc.**

8 **Les réponses aux griefs se feront par écrit; on y donnera des détails sur les motifs de la décision et, le cas échéant, le délai dans lequel des mesures devraient être prises.**

9 **Les éléments du grief pouvant donner lieu à des mesures disciplinaires contre un employé seront portés à la connaissance du chef de l'établissement qui suivra la procédure normale en matière disciplinaire avec les employés. Aucun comité de règlement des griefs ni arbitre indépendant ne prononcera de conclusion ni de recommandation sur la discipline du personnel, et aucun aspect du règlement d'un grief d'un détenu ne pourra servir de base à des mesures disciplinaires contre l'employé.**

COMMENTAIRES

Dans cette ébauche de législation, nous reprenons les principales caractéristiques qui doivent être respectées si l'on veut que la procédure de règlement des griefs donne les résultats escomptés.

Premièrement, le modèle devrait reposer sur la participation du personnel et des détenus à la conception et à l'administration de la procédure. Le détail des procédures ne devrait pas être imposé par l'administration, mais fixé par des cadres axiaux - idéalement de la Sécurité ou des unités résidentielles - et des détenus de chaque établissement, car ce sont ces personnes qui auront à s'en accommoder. Le plus grand nombre possible d'employés devraient participer, à tour de rôle, aux travaux du comité de règlement des griefs. La

participation des détenus est essentielle, si l'on veut assurer la crédibilité du modèle auprès des détenus. On a également observé que l'accroissement de la participation des détenus contribue à faire diminuer le nombre des griefs frivoles, et que plus les détenus participent à la procédure, moins le personnel a de travail à faire, ce qui amène les employés à appuyer d'autant le modèle. Enfin, le modèle doit être vigoureusement appuyé par la direction de l'établissement et l'organisme correctionnel dans son ensemble.

La participation d'une personne de l'extérieur à une réévaluation indépendante des décisions est tout aussi importante. Cette personne venant de l'extérieur ne doit pas être nommée par l'administration, mais par consentement des parties. Dans les établissements pour jeunes contrevenants de la Californie, la réévaluation indépendante des décisions est assurée par des membres bénévoles de l'American Arbitration Association. Souvent, on aura intérêt à faire participer un représentant du personnel et un représentant des détenus au processus final de réévaluation, pour s'assurer que l'arbitre comprenne bien tous les faits et saisisse la dynamique de la situation, particulièrement les exigences de l'établissement en matière de sécurité.

Même si les employés craignent souvent l'idée d'une réévaluation indépendante car ils s'inquiètent que l'aspect sécurité ne soit suffisamment pris en considération, l'expérience d'autres juridictions montre que les autorités correctionnelles qui y ont eu recours ont été rapidement rassurées par le caractère équitable et raisonnable des solutions retenues par des personnes de l'extérieur.

Troisièmement, la procédure doit être claire et facile à utiliser. Les procédures complexes découragent les détenus et déçoivent les attentes de toutes les parties. Plus la procédure est claire, plus les problèmes peuvent trouver rapidement une solution.

La formation et l'orientation du personnel et des détenus constituent également des éléments essentiels au succès de la procédure. Tous les participants - commis, membres du comité, coordonnateurs, directeur - devraient être bien informés des principes sur lesquels repose le modèle et des techniques de médiation et de négociation. Cette démarche est particulièrement importante; en effet, certains employés s'opposeront au départ à l'idée de s'asseoir à une même table que des détenus, et il importe de leur faire comprendre que la réussite de l'entreprise tient à la volonté de toutes les parties de travailler ensemble au règlement des différends.

Bien mettre en place cette procédure peut demander des mois, et la garder sur la bonne voie constitue une responsabilité de tous les instants. Dans les établissements où on l'a bien appliquée, toutefois, on ne jure plus que par elle.

Comme nous l'avons souligné ci-dessus, les Directives du Commissaire contiennent déjà une procédure de règlement des griefs pour les détenus et les libérés conditionnels du SCC qui, sur bien des points importants, est semblable à celle que nous proposons. Les différences essentielles sont les suivantes : pratiquement toutes les questions relevant de la compétence du Commissaire pourraient faire l'objet de griefs, à l'exception de celles

pouvant déboucher sur des mesures disciplinaires contre le personnel; tous les griefs touchant la politique nationale (c.-à-d. les DC) seraient examinés au niveau du Commissaire; le détenu ne serait pas tenu de tenter de résoudre son problème de manière informelle avant de déposer un grief écrit; les membres indépendants du comité d'examen seraient choisis selon les principes de l'arbitrage; leur décision serait finale à moins d'être contraire à loi, d'être carrément dangereuse pour un groupe de personnes ou d'exiger des fonds non prévus dans le budget en cours.

B) ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

Un ombudsman est une personne nommée par l'État, qui dispose d'importants pouvoirs et qui est chargée de défendre les droits du citoyen face aux pouvoirs publics. L'ombudsman fait enquête sur des plaintes, communique ses observations aux plaignants et aux autorités voulues, et fait rapport de ses conclusions au public.

Au Canada, toutes les provinces sauf l'Île du Prince Édouard ont un ombudsman chargé d'étudier les plaintes de tous les citoyens, prisonniers compris. Au niveau fédéral, un ombudsman est chargé d'entendre exclusivement les plaintes des personnes incarcérées dans des pénitenciers fédéraux, c'est l'enquêteur correctionnel. Le statut de l'enquêteur correctionnel diffère quelque peu de celui d'un ombudsman en ce sens que l'enquêteur correctionnel est comptable au Solliciteur général, et non au Parlement. Sa charge n'est pas prévue par une loi spéciale. L'enquêteur correctionnel tire ses pouvoirs de la *Loi sur les enquêtes,* aux termes de laquelle il est nommé à titre amovible.

Les ombudsmen reçoivent généralement beaucoup de plaintes de la part des détenus. Ils peuvent parfois les aider, mais ils ne s'estiment pas bien placés pour étudier la totalité des plaintes des détenus. Le Sous-comité parlementaire de 1977 a dit de la charge de l'enquêteur correctionnel qu'elle constituait « une mince réponse à un énorme problème ». Épisodiquement, il a été proposé qu'on apporte des modifications à la charge de l'enquêteur correctionnel, de manière à lui donner une plus grande indépendance à l'égard des autorités correctionnelles. Il a notamment été proposé que la charge d'enquêteur correctionnel soit créée par une loi distincte, que les pouvoirs de l'enquêteur soient clairement énoncés dans la loi, que l'enquêteur soit nommé pour une période déterminée, et non « selon le bon plaisir » du gouverneur en conseil, qu'il soit directement comptable au Parlement, sur un base annuelle ou en fonction des besoins, qu'il ait les pouvoirs voulus pour recruter du personnel, conclure des marchés, etc. Le rapport spécial que l'on propose vise à permettre à l'Enquêteur correctionnel d'exposer rapidement les problèmes au Parlement dans les rares cas où, en raison de leur gravité, il est impossible d'attendre la présentation du rapport annuel suivant.

Options législatives à l'égard de l'Enquêteur correctionnel :

1 **Le gouverneur en conseil peut nommer une personne pour remplir la charge d'enquêteur correctionnel du Canada. L'enquêteur correctionnel reste en fonction durant sa bonne conduite pendant une période de cinq ans, mais il peut être suspendu ou déplacé pour un**

motif valable et en tout temps par le gouverneur en conseil.

2 **L'enquêteur correctionnel assure la direction et la gestion de toutes les questions reliées à sa charge, notamment l'utilisation des cadres et employés nécessaires à l'exécution de ses fonctions et devoirs.**

3 **Il appartient à l'enquêteur correctionnel de faire enquête sur les problèmes des détenus relatifs à des questions de détention ou de surveillance dans des cas d'absence temporaire, de libération conditionnelle de jour, de libération conditionnelle ou de libération sous surveillance obligatoire. Dans l'exercice de ces fonctions, l'enquêteur correctionnel peut faire enquête sur toute décision, recommandation, action ou omission du Commissaire aux services correctionnels ou de toute personne placée sous la direction du Commissaire aux services correctionnels ou exécutant des services en son nom, qui touche les détenus, individuellement ou collectivement.**

4 **Pendant une enquête, l'enquêteur correctionnel peut tenir une audition et faire les recherches qu'il juge à propos, mais personne ne peut légalement exiger d'être entendu par l'enquêteur correctionnel.**

5 **Dans le cours d'une enquête, l'enquêteur correctionnel peut demander à quiconque**

a) de fournir relativement au sujet de l'enquête un renseignement que, à son avis, cette personne est en mesure de fournir; et

b) de produire aux fins d'examen, tout document, écrit ou article qui, de son avis, concerne l'affaire à l'étude et qui pourrait être en possession ou sous la garde de la personne en question.

6 **Dans le cours d'une enquête, l'enquêteur correctionnel peut assigner et entendre sous serment,**

a) dans les cas où une enquête a trait à une plainte, le plaignant,

b) toute personne qui, de son avis, est en mesure de donner des renseignements relatifs à l'affaire faisant l'objet de l'enquête et, à cette fin, lui faire prêter serment.

7 **L'enquêteur correctionnel peut pénétrer à tout moment dans les locaux occupés par le Commissaire aux services correctionnels ou placés sous la direction de celui-ci, les inspecter et y mener les enquêtes ou les inspections qu'il juge nécessaires, en respectant les conditions de sécurité qui s'y appliquent.**

8 **Au moment d'informer le Commissaire aux services correctionnels d'un problème, l'enquêteur correctionnel peut faire les recommandations qu'il juge appropriées.**

9 **Le Commissaire aux services correctionnels doit, dans les 45 jours suivant la réception d'une recommandation, informer l'enquêteur correctionnel des mesures qui ont été prises pour mettre en œuvre la recommandation.**

10 **L'enquêteur correctionnel doit, dans les trois mois qui suivent la fin de chaque exercice financier, soumettre au Solliciteur général, dans les deux langues officielles, un rapport de ses activités au cours de l'exercice, et le Solliciteur général fera déposer ce rapport devant chacune des chambres du Parlement, dans les quinze premiers jours de l'ouverture des séances, après l'avoir reçu.**

11 **Si aucune mesure n'a été prise à la satisfaction de l'enquêteur correctionnel, dans un délai raisonnable après que l'enquêteur correctionnel a informé le Solliciteur général d'un problème, l'enquêteur correctionnel peut remettre au Solliciteur général un rapport spécial sur la question, et le Solliciteur général devra déposer ce rapport devant chacune des chambres du Parlement, dans les quinze premiers jours de l'ouverture des séances, après l'avoir reçu.**

ANNEXE A

LISTE DES DOCUMENTS DE TRAVAIL PROPOSÉS AUX FINS DE LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL

La philosophie correctionnelle

Cadre pour la révision du droit correctionnel

La mise en liberté sous condition

La victime et le système correctionnel

Les autorités correctionnelles et les droits des détenus

Pouvoirs et responsabilités du personnel correctionnel

Les détenus autochtones

Les détenus atteints de troubles mentaux

Calcul de la peine

La relation entre les compétences fédérale et provinciales en matière correctionnelle

Le transfèrement international de délinquants

ANNEXE B

ÉNONCÉ D'OBJET ET DE PRINCIPES

Le système correctionnel a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société par les moyens suivants :

a) L'application de la peine imposée par le tribunal, compte tenu des motifs de la sentence et de tout élément pertinent produit au cours du procès ou lors de la détermination de la peine, ainsi que la communication de renseignements clairs aux juges sur les mesures prises et les ressources disponibles en matière correctionnelle;

b) la nécessité d'assurer le degré de détention et de contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur;

c) l'encouragement des détenus à adopter des modèles de comportement acceptables et à participer à des expériences d'éducation, de formation, de développement social et de travail destinées à les aider à devenir des citoyens respectueux de la loi;

d) l'encouragement des détenus à se préparer à une éventuelle mise en liberté et une réintégration sociale réussie, en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels;

e) la nécessité d'assurer aux détenus un environnement sûr et sain, qui favorise leur réforme personnelle, et en aidant les infracteurs au sein de la collectivité à obtenir ou à se procurer les services de première nécessité disponibles à tous les membres de la société.

Cet objet doit se réaliser selon les principes suivants :

1 Les individus qui sont sous le coup d'une sentence conservent tous les droits et privilèges des membres de la société, à l'exception de ceux qui leur sont retirés ou limités du fait même de l'incarcération. Ces droits et privilèges, de même que toute restriction qui les affecte, doivent être exposés clairement et simplement dans la loi.

2 La peine se limite à la perte de liberté, à la restriction des déplacements ou à toute autre mesure légale prescrite par le tribunal. Aucune peine supplémentaire ne doit être imposée par les autorités carcérales à l'égard de l'infraction commise par un individu.

3 Toute peine ou perte de liberté résultant d'une violation, par l'infracteur, des règles de l'établissement ou des conditions de surveillance doit être

imposée conformément à la loi.

4 Dans l'application de la peine, les mesures les moins restrictives doivent être prises de manière à répondre aux exigences de la loi, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer la protection du public, ainsi que la sécurité et l'ordre dans l'établissement.

5 Les décisions discrétionnaires qui touchent l'exécution de la peine doivent être prises ouvertement et soumises à des mécanismes de surveillance appropriés.

6 Tous les individus soumis à la surveillance ou au contrôle correctionnels doivent avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant des mécanismes de griefs et un droit de recours.

7 La participation des citoyens au système correctionnel et la détermination des intérêts de la collectivité en matière correctionnelle fait intégralement partie du maintien et de la restauration des liens avec la communauté dont le détenu est un membre, et doit être facilitée et encouragée par les services correctionnels en tout temps.

8 Le système correctionnel doit développer et appuyer le personnel carcéral en reconnaissant son rôle crucial dans la réalisation de l'objet et des objectifs du système dans leur ensemble.

ANNEXE C

I. Dispositions générales relatives à l'équité du processus décisionnel en établissement

Objectif

1 Faire en sorte que les exigences en matière d'équité de procédure soient respectées dans les décisions qui touchent la liberté ou d'autres intérêts des détenus.

Règle générale

2 Au moment de prendre une décision qui touche la liberté ou d'autres droits ou intérêts d'un détenu, les responsables d'un établissement devraient s'assurer que plus les conséquences de leurs décisions sont importantes pour le détenu, plus les garanties procédurales offertes sont grandes.

Accès des détenus à l'information

3 Chaque fois qu'une décision touche la liberté ou d'autres intérêts d'un détenu, celui-ci pourra prendre connaissance de tous les renseignements relatifs à son affaire. Cependant, lorsque le responsable de la prise de décision reçoit des renseignements dont on pourrait raisonnablement croire :

a) qu'ils risqueraient de menacer la sécurité d'individus;
b) qu'ils risqueraient de menacer la sécurité de l'établissement pénitentiaire; ou
c) qu'ils risqueraient de nuire à la tenue d'enquêtes légitimes ou d'examens menés en conformité de la *Loi sur les pénitenciers,* de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus,* et de leurs Règlements d'application;

il n'est pas tenu de divulguer ces renseignements si, après

i) avoir pris toutes les mesures nécessaires pour vérifier l'authenticité des renseignements,
ii) avoir tenu compte des effets de la divulgation sur la source des renseignements ou sur un tiers ou sur une enquête ou une étude en cours et
iii) avoir tenu compte des effets de la non-divulgation sur la capacité du requérant de réagir

il est convaincu que les renseignements ne devraient pas être divulgués.

4 Si des renseignements ne sont pas communiqués conformément du

paragraphe 3 ci-dessus, on informera néanmoins le détenu d'un motif précis de non-divulgation et du contenu essentiel des renseignements.

II. Dispositions relatives au transfèrement de détenus

Objectif

1 Satisfaire aux exigences en matière de sécurité et aux besoins en matière de programmes de tous les détenus, en reconnaissant l'incidence d'une décision de transfèrement sur la liberté et les autres intérêts d'un détenu.

Pouvoir

2 Le Commissaire ou tout agent désigné par le Commissaire peut décréter le transfèrement d'un détenu en conformité des dispositions énoncées dans la présente section.

Motifs de transfèrement

3 Un détenu peut être transféré :

a) pour satisfaire à de nouvelles exigences en matière de sécurité;
b) pour lui permettre d'avoir accès à sa collectivité ou à un milieu culturel compatible;
c) pour lui permettre d'avoir accès à des programmes appropriés;
d) pour lui assurer un traitement médical ou psychologique approprié;
e) pour lui assurer une protection adéquate;
f) pour atténuer les cas patents de surpeuplement; et
g) en réponse à la demande de transfèrement d'un détenu.

Transfèrements effectués contre la volonté des détenus

4 Avant de transférer un détenu sans qu'il l'ait demandé, il faut le prévenir par écrit du transfèrement proposé et des allégations précises justifiant le transfèrement. On l'informera également qu'il peut faire connaître son opinion, en personne au chef de l'établissement ou, s'il le préfère, par écrit dans les 48 heures.

5 L'opposition du détenu à un transfèrement non demandé sera examinée par le Commissaire ou un responsable régional, et le détenu sera informé de la décision prise. Lorsqu'un transfèrement non demandé se fait en dépit de l'opposition du détenu, les motifs de la décision devront lui être communiqués.

6 En cas d'urgence, un transfèrement peut se faire sans que le détenu en soit prévenu. Dans ce cas, le détenu sera informé des motifs du transfèrement et des allégations précises sur lesquelles il est fondé dans les 48 heures

précédant le transfèrement et il aura la possibilité de s'y opposer, en personne, dans les 48 heures.

III. Dispositions relatives à l'isolement préventif

Objectif

1 Faire en sorte que les détenus qui doivent, pour une période limitée, être tenus à l'écart des autres détenus soient isolés, du fait d'une décision juste et raisonnable, dans des conditions humaines et sécuritaires, et qu'ils réintègrent la population carcérale générale dans les plus brefs délais.

Placement en isolement

2 Un détenu peut être placé en isolement préventif quand le chef de l'établissement (ou une personne désignée par celui-ci) est d'avis qu'il n'y a aucune autre solution raisonnable et :

a) qu'il y a lieu de croire que le détenu a perpétré, a tenté de perpétrer ou envisage de perpétrer des actes risquant de compromettre gravement la sécurité de l'établissement ou de certaines personnes;

b) que des accusations au criminel ou des accusations d'ordre disciplinaire ont été portées contre lui à la suite d'actes de violence ou d'une menace d'actes de violence, de vengeance ou de destruction de biens de l'État, et qu'il y a lieu de croire que l'infraction sera répétée ou qu'elle risque d'entraîner des représailles violentes de la part des autres détenus;

c) qu'il y a raisonnablement lieu de croire que la présence d'un détenu au sein de la population carcérale générale gênerait le déroulement de l'enquête menée à la suite d'une infraction criminelle ou d'un manquement grave à la discipline, le détenu risquant d'intimider d'éventuels témoins;

d) qu'il y a raisonnablement lieu de croire que la vie du détenu est en danger.

3 Un détenu placé en isolement préventif doit être informé, par écrit, des motifs de son isolement dans les 24 heures.

4 Lorsqu'un agent autre que le chef de l'établissement a ordonné un placement en isolement préventif, le chef de l'établissement doit, dans les 24 heures qui suivent le placement en isolement, examiner l'ordre et confirmer le placement ou ordonner qu'il soit mis fin à l'isolement du détenu.

Conditions d'isolement

5 Le détenu placé en isolement préventif ne doit pas l'être à des fins punitives, et on doit lui accorder les mêmes conditions d'incarcération et les mêmes droits et privilèges que ceux de la population carcérale générale, si ce n'est ceux dont il ne peut bénéficier qu'avec les autres détenus, ce qui comprend notamment :

a) la correspondance;
b) les effets personnels;
c) les vêtements, la literie, le linge et leur entretien;
d) l'hygiène personnelle, et notamment la possibilité de se raser et de prendre une douche;
e) la cantine;
f) l'emprunt de livres à la bibliothèque de l'établissement et la réception d'imprimés de l'extérieur;
g) l'accès à des documents et à des services juridiques;
h) l'exercice quotidien.

Les détenus en isolement préventif seront autorisés dans la mesure du possible à recevoir des visites et à faire des appels téléphoniques à des personnes ou organismes de l'extérieur.

6 Les détenus qui ont été placés en isolement préventif devront avoir accès :

a) aux services de gestion des cas;
b) aux activités éducatives, spirituelles et de développe ment social;
c) aux services d'orientation psychologique; et
d) aux services administratifs et médicaux.

Examen des cas d'isolement préventif

7 (a) Le cas de chaque détenu placé en isolement préventif sera examiné dans les 3 jours suivant le placement initial et au moins une fois par semaine par la suite.

b) L'examen des cas sera confié à un comité d'examen des cas d'isolement formé du directeur adjoint à la sécurité ou du directeur adjoint à la socialisation, de l'agent

c) de classement ou du psychologue chargé des cas d'isolement, de l'agent de sécurité chargé de l'aire d'isolement et d'un observateur indépendant de l'extérieur.

d) Chaque détenu sera informé au moins 24 heures à l'avance de la réunion du comité d'examen et on lui permettra d'exposer sa cause devant le comité.

e) Le comité examinera le bien-fondé de l'isolement en fonction des critères énoncés dans la section 2 ci-dessus et recommandera par écrit, au chef de l'établissement, le maintien de l'isolement ou le retour du détenu dans la population carcérale générale.

f) Une copie de la recommandation sera remise au détenu.

g) La décision finale continuera de revenir au chef de l'établissement, sous réserve des dispositions énoncées en 8 b) ci-dessous. Si le chef de l'établissement n'a pas

h) l'intention d'agir en conformité de la recommandation du comité d'examen et de retourner un détenu à la population carcérale générale, il informera le détenu par

i) écrit des motifs de sa décision et lui offrira la possibilité d'expliquer les raisons pour lesquelles on devrait le réintégrer à la population carcérale générale.

j) Si le détenu demeure en isolement préventif, le comité d'examen devra énoncer un plan de réintégration du détenu dans la population carcérale générale de l'établissement le plus tôt possible, et il suivra l'application du plan à l'occasion de ses réunions ultérieures. Le détenu aura la possibilité de faire connaître son point de vue à l'égard du plan proposé.

8 (a) Si l'isolement doit durer plus de 30 jours consécutifs, le comité d'examen entendra le témoignage d'un psychologue ou d'un psychiatre ayant examiné le détenu.

b) Si le psychologue ou le psychiatre présente des preuves selon lesquelles le maintien en isolement pourrait causer des torts psychologiques ou physiques importants au détenu, le chef de l'établissement devra ordonner son retour dans la population carcérale général et, à moins que ce retour ne compromette la vie ou la sécurité du détenu.

Durée maximale de l'isolement préventif

9 La durée de l'isolement préventif ne peut dépasser quatre-vingt-dix jours à moins :

a) que pendant cette période, le détenu n'ait commis de nouveaux actes qui, aux termes de la section 2 ci-dessus, justifient une prolongation de la période d'isolement; toute prolongation de l'isolement sera également assujettie à la limite des quatre-vingt-dix jours, ou

b) qu'il n'existe aucune solution de rechange raisonnable et le détenu doit demeurer dans l'établissement pour comparaître en justice.

c)

IV. Code de discipline proposé

Objectif

1 Créer un milieu où les détenus se conforment à des normes de comportement acceptables et approuvées, favorisant ainsi le maintien du bon ordre dans l'établissement et contribuant à la réinsertion sociale des détenus, grâce à un processus disciplinaire juste et raisonnable.

Manquements

2 Est coupable d'un manquement un détenu qui :

a) désobéit à un ordre légitime;

b) enfreint délibérément un règlement ou une règle écrite régissant la conduite des détenus;

c) se livre, ou menace de se livrer, à des voies de fait sur la personne d'autrui;

d) se comporte, par ses actions, propos ou écrits, d'une façon menaçante ou extrêmement injurieuse;

e) prend ou détourne à son propre usage ou à celui d'une autre personne un bien ou un article sans le consentement du propriétaire légitime ou de toute personne qui en a la possession légitime;

f) endommage délibérément ou par négligence un bien de Sa Majesté ou de toute autre personne;

g) a en sa possession des objets interdits;

h) fait le commerce d'objets interdits avec une autre personne;

i) consomme, absorbe, avale, fume, inhale, s'injecte ou fait autrement usage d'une substance toxique dans l'établissement ou lorsqu'une modalité de la mise en liberté le lui interdit;

j) fomente des troubles susceptibles de compromettre la sécurité de l'établissement, y participe ou incite une autre personne en ce sens;

k) agit dans l'intention de s'évader ou d'aider un autre détenu à s'évader;

l) quitte sa cellule, son lieu de travail ou un autre endroit désigné sans l'autorisation voulue;

m) donne ou offre un présent ou une récompense à quiconque;

n) se trouve dans une zone interdite aux détenus;

o) gaspille délibérément de la nourriture; ou

p) tente de commettre l'un des actes mentionnés aux alinéas a) à o).

Définitions

3 « Objets interdits » désigne tout article qui ne figure pas sur la liste approuvée remise au détenu à son arrivée, sauf ceux dont la possession a été autorisée par écrit par le directeur de l'établissement.

« Substance toxique » désigne toute substance qui ne figure pas sur la liste approuvée remise au détenu et dont la consommation par quelque moyen provoque un état d'intoxication.

Manière de procéder

4 Un employé qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'un détenu manque ou a manqué à la discipline :

a) met fin au manquement, si les circonstances le permettent, et explique au détenu la nature du manquement, et,

b) permet au détenu de corriger son manquement, si cela est possible, et de réparer le tort causé à la personne lésée en raison du manquement, si celle-ci y consent.

5 Lorsqu'un employé a des motifs raisonnables et probables de croire qu'un manquement est ou a été commis et que la procédure officieuse prévue à l'article 4 ne peut être suivie, le directeur de l'établissement ou l'employé désigné par lui décide s'il y a lieu, selon les circonstances, d'accuser le détenu d'un manquement mineur ou grave, ou d'informer le service de police compétent.

Procédure

6 Le détenu accusé d'une infraction à la discipline :

a) reçoit, au moins 24 heures avant la tenue de l'audience disciplinaire, un avis écrit indiquant le manquement reproché, s'il s'agit d'un manquement mineur ou grave, ainsi que la date, l'heure et le lieu de l'audience;

b) reçoit un énoncé suffisamment précis de l'accusation pour qu'il sache sur quels faits et gestes repose l'accusation;

c) a droit à une audience dans les sept jours ouvrables qui suivent la réception de l'avis;

d) a droit à l'aide d'un interprète, au besoin;

e) a la possibilité d'assister à l'audience et d'être entendu;

f) a droit à l'assistance d'une ou de plusieurs personnes de son choix lorsqu'il est accusé d'un manquement grave, à la condition cependant que cette personne soit autorisée à entrer au pénitencier;

g) a la possibilité d'interroger les témoins et d'appeler des témoins en sa faveur;

h) a la possibilité de présenter des observations relatives à la sanction lorsqu'il est reconnu coupable.

7 Le détenu inculpé d'un manquement mineur comparaît devant le directeur de l'établissement ou la personne qu'il désigne; le détenu inculpé d'un manquement grave comparaît devant un président de l'extérieur.

8 Tous les débats à l'audience relative à un manquement grave sont enregistrés; les débats à l'audience relative à un manquement mineur sont résumés.

9 Pour tout manquement à la discipline, la culpabilité est établie par une preuve hors de tout doute raisonnable.

10 La culpabilité ou l'acquittement tranche les questions de fait pertinentes aux décisions ultérieures prises en établissement.

Peines

11 (a) Un détenu reconnu coupable d'un manquement grave est passible des peines suivantes :
- i) un avertissement ou une réprimande;
- ii) la perte de privilèges;
- iii) une amende d'au plus 50 $;
- iv) le remboursement d'un montant n'excédant pas 500 $ au titre des dommages causés délibérément ou par négligence;
- v) une ordonnance de travaux visant un nombre d'heures précis ne dépassant pas 100 heures;
- vi) l'obligation de rester à l'écart des autres détenus pour une période maximale de (sept) jours consécutifs;

b) Le détenu reconnu coupable d'un manquement mineur est passible de l'une des peines suivantes :
- i) un avertissement ou une réprimande;
- ii) la perte de privilèges;
- iii) le remboursement d'un montant n'excédant pas 50 $ au titre des dommages causés délibérément ou par négligence;

c) Le président du tribunal disciplinaire peut, dans le cas d'un manquement grave, suspendre l'exécution de la peine à la condition que le détenu ne soit pas reconnu coupable d'un second manquement grave au cours d'une période précise ne dépassant pas 90 jours à compter de la date de l'ordonnance. La peine est exécutée si le détenu déroge à cette condition.

Présidents de l'extérieur

12 (a) Le Ministre nomme une personne qui n'est pas un agent du Service pour présider l'audience et statuer sur les accusations relatives à des manquements graves.

b) Le président de l'extérieur a une expérience pertinente dans la pratique du droit criminel ou du fonctionnement des tribunaux administratifs.

13 Le Ministre nomme, dans chaque région du Service correctionnel du Canada, une personne autre qu'un agent du Service pour remplir la charge de premier président de l'extérieur et notamment :
- a) entendre les appels sur les questions de forme et de fond concernant les condamnations et les peines;

b) contrôler les décisions et en assurer l'uniformité.

c)

V. Proposition relative aux fouilles de détenus

Objectif

1 Autoriser et réglementer les fouilles nécessaires au maintien d'un environnement sûr et sécuritaire tout en garantissant le respect du droit à la protection de la vie privée et d'autres droits des détenus.

Définitions

2 Les définitions suivantes s'appliquent à tous les types de fouilles de détenus.

« Objets interdits » : tout article ne figurant pas sur une liste approuvée remise à chaque détenu lors de son arrivée, à moins que le détenu n'ait obtenu la permission écrite du chef de l'établissement ou de son représentant d'avoir cet objet en sa possession.

« Fouille administrative ou inspection » : pouvoir de soumettre à une fouille superficielle ordinaire une personne, un local ou un véhicule sans qu'aucun soupçon ne pèse sur une personne en particulier, et de saisir les objets interdits ou des preuves d'une infraction, pour assurer le respect des exigences en matière de sécurité ou des normes d'hygiène et de sûreté de l'établissement.

« Fouille d'enquête » : pouvoir de fouille et de saisie conféré aux autorités lorsqu'elles ont des motifs raisonnables de croire qu'elles trouveront des objets interdits ou les preuves d'une infraction sur une personne ou dans un local ou un véhicule.

Fouilles de personnes

Les fouilles de personnes peuvent prendre les formes suivantes :

« Portique détecteur » : méthode en vertu de laquelle la personne fouillée doit passer dans un détecteur d'objets métalliques ou est soumise à une autre fouille semblable de façon discrète et à l'aide de moyens techniques.

« Fouille par palpation » : cette fouille se fait sur une personne habillée et peut se faire à l'aide d'un détecteur portatif. Au besoin, on peut exiger de la personne fouillée qu'elle ouvre la bouche, soulève, abaisse ou ouvre ses vêtements de dessus pour permettre un examen visuel.

« Fouille à nu » : méthode par laquelle la personne fouillée doit se dévêtir complètement devant un employé et, sur demande, ouvrir la bouche, ouvrir les mains, écarter les bras et présenter la plante des pieds et se pencher pour permettre une inspection visuelle. De plus, ses vêtements et ses effets personnels sont fouillés.

« Analyse d'urines » : procédure par laquelle une personne fouillée est tenue de donner un échantillon d'urines par le processus d'excrétion normal à un technicien qualifié qui analyse scientifiquement l'échantillon à l'aide d'un instrument approuvé, afin de déceler et de quantifier la présence d'agents toxiques.

« Examen manuel des cavités corporelles » : fouille à nu suivie d'un examen manuel du rectum ou du vagin par un médecin.

Fouilles de détenus

3 (a) Toute fouille doit se faire dans des conditions qui respectent l'intimité et la dignité de la personne fouillée. Les fouilles à nu doivent être faites uniquement par un employé du même sexe et doivent avoir lieu dans un endroit retiré de l'établissement et à l'abri des regards des autres, si ce n'est d'un témoin du même sexe. Les examens manuels des cavités corporelles ne peuvent être faits que par un médecin qualifié et nécessitent l'approbation écrite du chef de l'établissement.

b) L'employé qui saisit les effets d'un détenu doit remettre un reçu à ce dernier. Il doit ensuite porter les effets saisis à un responsable de rang supérieur et dresser avec celui-ci un rapport détaillé dans lequel seront consignés notamment l'heure et le lieu de la fouille et de la saisie, le nom du détenu et celui des employés ayant fait la fouille, le motif de la fouille et une description des effets saisis. Sous réserve des restrictions mentionnées au paragraphe 3 « Accès des détenus à l'information » (p. 24), le rapport pourra être obtenu sur demande par le détenu qui a fait l'objet de la fouille.

c) L'employé qui a fait une fouille à nu au cours de laquelle aucun effet n'a été saisi sera tenu de remettre à un responsable de rang supérieur un rapport de fouille où il indiquera notamment l'heure et le lieu de la fouille, le nom des personnes présentes et le motif de la fouille. Sous réserve des restrictions mentionnées au paragraphe 3 « Accès des détenus à l'information » (p. 24), le rapport pourra être obtenu sur demande par le détenu qui a fait l'objet de la fouille.

d) Des copies de tous les rapports seront conservées. Fouille administrative courante

4 (a) Un employé de l'un ou l'autre sexe peut soumettre le détenu à une fouille courante par palpation ou lui demander de passer dans un portique détecteur

i) immédiatement avant le départ du détenu ou à l'entrée ou au retour du détenu dans l'établissement;

ii) immédiatement avant que le détenu entre dans le secteur de visite libre ou qu'il en sorte;

iii) au moment où le détenu quitte un secteur de travail ou d'activité;

iv) lorsque le détenu bénéficie d'une absence temporaire.

b) Un employé peut procéder à une fouille courante à nu d'un détenu

i) à la rentrée du détenu dans l'établissement;

ii) immédiatement après que le détenu a quitté l'aire des visites de l'établissement et;

iii) au moment où le détenu quitte un secteur de travail, dans des circonstances où celui-ci peut avoir eu accès à des objets interdits susceptibles d'être cachés sur lui.

c) Si un employé, dans le cadre d'une fouille administrative courante, découvre des objets interdits ou la preuve d'une infraction, il peut les saisir.

Fouille d'enquête

5 (a) Un employé de l'un ou l'autre sexe peut soumettre à une fouille par palpation un détenu à l'égard duquel il a des motifs raisonnables de croire qu'il transporte des objets interdits ou la preuve d'une infraction. Par « motifs raisonnables de croire », on entend un doute subjectif qu'appuient des faits qui amèneraient normalement un employé d'expérience et circonspect à soupçonner un détenu de cacher sur lui des objets interdits.

b) Si un employé a des motifs raisonnables de croire qu'un détenu a absorbé ou est en train d'absorber des substances toxiques et qu'il lui faut procéder au prélèvement d'un échantillon d'urine pour obtenir des preuves d'infraction, il peut exiger que le détenu soit soumis le plus tôt possible à une analyse d'urines par un technicien qualifié. Un échantillon doit être remis au détenu sur demande.

c) Si un employé a des motifs raisonnables de croire qu'un détenu a sur lui des objets interdits ou la preuve d'une infraction et qu'une fouille à nu doit être menée pour mettre en évidence la présence des objets en question, et s'il en convainc son supérieur, l'employé peut soumettre le détenu à une fouille à nu.

d) Si un employé, dans le cadre d'une fouille d'enquête légitime, découvre des objets interdits ou la preuve d'une infraction, il peut en faire la saisie. Toutefois, s'il découvre, dans le cadre d'une fouille à nu, des objets interdits qui sont cachés dans les cavités corporelles, il doit obtenir l'autorisation de faire faire un examen manuel des cavités corporelles.

L'examen manuel des cavités corporelles n'est autorisé par le chef de l'établissement que si celui-ci est assuré d'avoir des motifs raisonnables de croire que le détenu porte sur lui des objets interdits ne pouvant être décelés et saisis que par une fouille manuelle des cavités corporelles.

Fouille des cellules et d'autres secteurs

6 L'employé qui découvre des objets interdits ou les preuves d'une infraction dans le cadre d'une fouille légitime peut les saisir.

Fouille administrative

7 Les fouilles courantes des cellules et des secteurs d'activité peuvent être menées sans motifs précis, de façon périodique, par un employé en conformité d'un plan de fouille prévoyant la réalisation de fouilles aléatoires et minutieuses. Un représentant des détenus assistera aux fouilles des cellules.

Fouille générale d'urgence

8 (a) Si, à la suite d'un soulèvement ou d'une situation d'urgence analogue, les détenus ont tous été confinés à leur cellule, et si l'on a des motifs raisonnables de croire que des armes, des objets interdits ou des preuves liés aux événements peuvent être découverts, on pourra soumettre les détenus, les cellules et d'autres secteurs à une fouille générale, sur autorisation écrite du chef de l'établissement.

b) Les employés ayant participé à une fouille générale doivent remettre au chef de l'établissement un rapport de fouille dans lequel on donnera notamment le nom de tous les employés ayant participé à la fouille, une liste des personnes, des cellules et des secteurs fouillés, et une description de tout effet saisi. Les portions du rapport relatives à un détenu en particulier seront fournies sur demande à celui-ci.

c) Des copies des rapports seront conservées.

VI. Courrier

1 Sous réserve des restrictions prévues ci-après et de toute restriction légale afférente au service postal, les détenus ont le droit d'envoyer et de recevoir du courrier en toute liberté.

Observateur postal

2 Le comité des détenus peut désigner parmi ceux-ci un observateur postal chargé d'observer les gestes de l'agent des postes qui reçoit, ouvre et distribue le courrier. L'observateur postal assiste à l'ouverture du courrier et signe, en tant que témoin, une déclaration quotidienne de l'agent des

postes qui indique tous les présumés objets interdits trouvés, dans le courrier, ou qu'il n'y en avait aucun, et que le courrier n'a été ni lu ni censuré, si tel est le cas.

Correspondance privilégiée

3 La correspondance reçue des personnes énumérées à l'Annexe A ci-jointe ou adressée à elles est privilégiée, et les autorités correctionnelles ne peuvent ni l'ouvrir ni l'examiner.

Correspondance à expédier

4 La correspondance à expédier, sauf celle visée en 3 ci-dessus, peut être cachetée par le détenu et ne peut être ouverte, mais

a) peut faire l'objet d'une vérification, sans cependant être ouverte, et si, après vérification, il existe des motifs raisonnables de croire que l'enveloppe ou le colis contient un objet qui peut constituer une menace pour la sécurité du public ou établir la preuve d'une infraction, le directeur de l'établissement peut autoriser l'ouverture du colis ou de l'enveloppe pour en vérifier le contenu, sans cependant le lire.

b) Une enveloppe ou un colis ne peut être ouvert que conformément au paragraphe a) ci-dessus en présence de l'observateur postal, et le détenu qui expédie le courrier en question doit être informé par écrit des motifs de l'ouverture.

5 Les détenus peuvent correspondre avec qui ils veulent, mais la correspondance peut être interdite lorsque le destinataire, ou le père, la mère ou le tuteur d'un destinataire qui est mineur, demande de ne plus recevoir la correspondance d'un détenu. Le détenu doit être informé par écrit de l'interdiction de correspondre avec cette personne et des motifs de cette interdiction.

Correspondance reçue

6 La correspondance reçue peut être ouverte en présence de l'observateur postal pour s'assurer que l'enveloppe ne contient pas d'objets interdits; la correspondance ne peut toutefois pas être lue.

Publications

7 Le directeur de l'établissement peut interdire l'introduction dans l'établissement de toute publication qui

a) contrevient aux textes de loi fédéraux ou provinciaux qui régissent les publications;

b) représente une violence ou une agressivité extrême et qui est

susceptible d'inciter les détenus à la violence; ou

c) contient des renseignements détaillés sur la fabrication d'armes ou la perpétration d'actes criminels qui compromettraient la sécurité de l'établissement ou du public, et

d) lorsque des publications sont interdites en vertu du paragraphe a), b) ou c) ci-dessus, les motifs de l'interdiction doivent être communiqués par écrit au détenu.

Questions d'ordre général

8 Un détenu qui ne peut lire ou écrire a droit à l'assistance d'un employé, d'un bénévole ou d'un autre détenu pour la correspondance.

9 Les détenus nécessiteux reçoivent des timbres, du papier à lettres et des enveloppes en quantité suffisante pour envoyer en première classe leur correspondance privilégiée et au moins cinq lettres de correspondance générale par semaine.

Annexe A

1. Solliciteur général du Canada
2. Sous-solliciteur général du Canada
3. Commissaire aux services correctionnels
4. Président de la Commission nationale des libérations conditionnelles
5. L'Enquêteur correctionnel
6. Inspecteur général
7. Gouverneur général du Canada
8. Commission canadienne des droits de la personne
9. Le Commissaire aux langues officielles
10. Les Commissaires à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée
11. Députés fédéraux
12. Sénateurs
13. Membres des conseils législatifs du Yukon et des Territoires du Nord-ouest
14. Députés provinciaux
15. Ombudsmen provinciaux
16. Autorités consulaires
17. Juges et magistrats des tribunaux canadiens (y compris les greffiers)
18. Avocats, services d'aide juridique ou autres organismes offrant des services juridiques aux détenus.

VII. Visites

1 Tous les détenus ont droit à la visite des personnes de leur choix, sous réserve des restrictions raisonnables de temps et de lieu et des restrictions prévues ci-après.

Refus ou suspension du droit de visite

2(a) Le directeur de l'établissement (ou la personne qu'il désigne) peut refuser ou suspendre une visite

i) s'il existe des motifs raisonnables de croire que cette mesure est nécessaire en raison d'un danger immédiat pour la sécurité, et lorsque des modalités spéciales d'exercice du droit de visite ne permettraient pas d'éliminer ce risque; ou

ii) lorsque, au cours d'une visite, le détenu ou le visiteur se comporte d'une façon qui contrevient aux normes d'un comportement acceptable dans un lieu public.

b) Les motifs de suspension ou de refus de la visite doivent être étayés et communiqués au détenu et au visiteur.

c) Le directeur de l'établissement ne peut ordonner une suspension de tous les droits de visite que si la sécurité de l'établissement est considérablement menacée et qu'il n'existe aucune solution de rechange moins draconienne. Ces ordonnances doivent être revues par le sous-commissaire de la Région après cinq jours et par le Commissaire aux services correctionnels après 14 jours.

Sécurité et surveillance des visites

3 Le directeur de l'établissement respecte, protège et accroît le plus possible le caractère privé des visites au détenu; il peut cependant autoriser une surveillance visuelle discrète de l'aire des visites par des moyens non mécaniques et, dans le cas d'une section d'une aire de visite inaccessible, il peut autoriser une surveillance visuelle par des moyens mécaniques.

4 Le directeur de l'établissement protège le caractère privé des entretiens entre détenu et avocat et fournit à cette fin a) des locaux où ils peuvent être vus, mais non entendus et b) des locaux où il n'y a pas de cloison de verre ou de métal entre le détenu et son avocat, sauf si l'avocat le demande pour sa propre sécurité.

5 Les entretiens entre détenu et avocat ne sont pas écoutés ou enregistrés au moyen d'appareils d'écoute ou vidéo.

6 Sous réserve de l'article 3, l'interception des conversations entre détenu et visiteur au moyen d'un dispositif électromagnétique, acoustique, mécanique ou autre est interdite, sauf avec l'autorisation du directeur de

l'établissement, lorsqu'il existe une menace réelle pour la sécurité de l'établissement.

Visites contacts

7 Il n'y a pas d'obstacle matériel qui empêche le contact personnel durant les visites, sauf si
   a) cela est nécessaire pour la sécurité du visiteur, ou
   b) la visite peut constituer une menace sérieuse pour la sécurité de l'établissement, et, qu'il ne peut être satisfait aux impératifs de la sécurité en recourant à des mesures moins draconiennes (par exemple, fouille superficielle).

8 Les motifs de restriction de l'exercice des droits de visite par application des paragraphes 7 a) et b) ci-dessus sont étayés et communiqués au détenu et au visiteur qui ont la possibilité de faire valoir leur point de vue.

VIII. Organisations de détenus - Droit d'association et de réunion

Droits généraux

1 Les détenus ont le droit de former des organisations pour toute fin licite, d'en devenir membre, de recruter de nouveaux membres sans user de contrainte, de s'associer, de se réunir, de faire circuler des pétitions et de distribuer sans troubler la paix des documents licites, sous réserve de limites raisonnables de temps et de lieu et sous réserve des limites raisonnables relatives au moment, au lieu et au personnel en service ainsi que des restrictions suivantes.

2 Les organisations de détenus qui désirent s'associer, se réunir, utiliser des installations de l'établissement et avoir accès à des ressources et documents disponibles au sein de l'établissement doivent remettre au directeur de l'établissement une liste des membres et une description écrite du but poursuivi par leur organisation.

3 Le directeur de l'établissement peut imposer les limites suivantes aux organismes et aux réunions :
   a) Lorsqu'une réunion doit avoir lieu, il peut désigner des employés pour observer la réunion, mais doit essayer de donner satisfaction à l'organisation lorsqu'elle demande qu'un employé particulier soit désigné.
   b) Lorsque doit avoir lieu une réunion qui, de l'avis du directeur de l'établissement, menace la sécurité de l'établissement ou la protection du public, il peut interdire cette réunion.

Comités de détenus

4 Les détenus ont le droit de former dans tous les établissements des comités de détenus assujettis aux dispositions énoncées ci-dessus; dans la mesure du possible, ces comités participent en permanence aux prises de décision qui touchent la population carcérale.

5 Le directeur de l'établissement ne peut exclure un membre du comité de détenus que si :

a) les activités du membre au sein du comité font peser une sérieuse menace sur la sécurité de l'établissement ou la protection du public; ou si

b) le détenu profite de sa condition de membre du comité pour parvenir à des fins qui, manifestement, sont incompatibles avec la sécurité dans l'établissement.

6 Lorsqu'un membre est exclu du comité de détenus, le directeur de l'établissement informe par écrit le détenu visé des motifs de la décision et lui donne l'occasion de faire valoir son point de vue.

IX. Liberté de religion

1 Les détenus jouissent tous de la liberté de conscience et de religion et ont le droit d'exprimer leur spiritualité et de pratiquer leur religion sans contrainte; cette liberté ne peut être limitée que par des préoccupations immédiates et pressantes en ce qui concerne la sécurité de l'établissement.

2 Sans que soit limitée la portée générale de ce qui précède, cette liberté comprend,

a) la liberté d'exprimer ses croyances religieuses par la pratique religieuse, notamment par l'expression de vive voix, par écrit, dans la tenue, la conduite et les objets religieux, et

b) la liberté de se rassembler, conformément aux dispositions sur le droit de réunion et d'association des détenus.

3 Dans la mesure du possible et d'une manière équitable, les autorités correctionnelles mettent à la disposition des détenus ce dont ils ont besoin pour exercer extérieurement leurs croyances religieuses, y compris, mais sans que soit limitée la portée générale de ce qui précède :

a) un aumônier interconfessionnel;
b) des locaux, comme une chapelle pour le culte;
c) des offices religieux;
d) un service de pastorale;
e) des régimes alimentaires particuliers prescrits par la religion du détenu;
f) des rites religieux particuliers les jours de fête religieuse

généralement observés.

X. PROPOSITIONS RELATIVES AUX CONDITIONS DE DÉTENTION

Conditions matérielles

1 Chaque détenu doit disposer d'un milieu sain et sûr dans lequel vivre. Les établissements correctionnels doivent se conformer aux dispositions des codes de santé, de sécurité, d'hygiène et de prévention d'incendie relatif aux édifices publics et doivent être régulièrement inspectés par des inspecteurs indépendants.

2 Les autorités correctionnelles doivent prendre des mesures raisonnables pour protéger les détenus contre les voies de fait, qu'elles viennent d'autres détenus ou d'employés.

3 En particulier, mais sans restreindre la portée des dispositions générales énoncées ci-dessus, on veillera :

a) à ce que toutes les parties de l'établissement soient bien entretenues et gardées propres en tout temps;

b) à ce que les établissements soient conçus, organisés et situés de manière à faciliter l'administration de programmes adaptés aux besoins des détenus;

c) à ce que tous les locaux d'un établissement soient suffisamment vastes, et bien chauffés, éclairés et ventilés :

d) à ce que chaque détenu reçoive des vêtements appropriés au climat et suffisants pour le maintenir en bonne santé, compte tenu de la saison, de la nature de ses activités et, le cas échéant, de son travail;

e) à ce que les vêtements soient maintenus propres et en bon état;

f) à ce que tout détenu reçoive trois repas nutritifs par jour et qu'il ait la possibilité de se pourvoir d'eau potable lorsqu'il en a besoin;

g) à ce que chaque détenu occupe une cellule ou une chambre individuelle et, si des détenus doivent temporairement partager une cellule, à ce que chaque détenu ait son propre lit;

h) à ce que tout détenu dispose d'une literie propre et appropriée à la saison;

i) à ce que les cellules et les autres quartiers occupés par des détenus disposent de cabinets propres, fonctionnant bien et à l'abri des regards, ainsi que des installations nécessaires au maintien de l'hygiène personnelle;

j) à mettre à la disposition des détenus des installations de bain et de douche appropriées;

k) à ce que chaque détenu ait la possibilité d'avoir, si le temps le permet, une heure au moins par jour de temps libre et d'exercice physique en plein air; autrement, on prévoira des installations à l'intérieur.

Soins médicaux et services de santé

4 (a) On offrira aux détenus les mêmes soins de santé qu'à l'ensemble de la population.

b) Chaque établissement disposera des services de personnel médical, psychiatrique et dentaire qualifié et compétent. Les services seront offerts pendant des heures normales, mais des services d'urgence seront disponibles de façon permanente.

c) Nul service de santé ne sera offert par des personnes dont la compétence professionnelle n'est pas reconnue. Nulle personne n'ayant pas la compétence professionnelle voulue ne pourra prendre de décision quant à la nécessité, pour un détenu, de recevoir des soins médicaux.

d) Chaque établissement devra avoir facilement accès à tous les services d'un hôpital reconnu.

e) Tout détenu doit pouvoir bénéficier rapidement des services d'un médecin s'il en fait la demande, compte tenu de la nature du problème et des moyens raisonnables utilisés par l'établissement pour offrir des services médicaux quotidiens.

f) Les circonstances relatives à la cause d'une incapacité, d'une blessure ou d'une maladie ne devraient avoir aucun effet sur la prestation de services médicaux de qualité.

g) Un détenu peut obtenir les services d'un médecin qualifié de son choix pour le traitement de problèmes médicaux si le détenu en paie le coût.

Dossiers médicaux

5 (a) Un dossier médical complet et confidentiel sera établi pour chaque détenu. Si un détenu est transféré à un autre établissement, on veillera à ce que son dossier médical le suive rapidement.

b) L'établissement tiendra des dossiers détaillés des médicaments administrés aux détenus. On y indiquera notamment la nature et la quantité des médicaments administrés ainsi que la date, l'heure et les raisons de leur administration.

Droits de refuser un traitement médical

6 (a) Le traitement obligatoire des détenus ne peut être administré qu'en conformité de la législation provinciale applicable.

b) Un détenu peut volontairement consentir à un traitement médical :

i) si les objectifs du traitement lui ont été clairement expliqués, et

ii) si les risques et les dangers connus du traitement lui ont également été expliqués.

Accès à des documents juridiques

7 Tout détenu doit avoir accès à des documents juridiques.

8 En particulier, mais sans restreindre le caractère général de ce qui précède, on veillera :

a) à ce que chaque établissement à sécurité maximale et moyenne dispose des documents juridiques prévus dans la réglementation (voir Annexe A) et à ce que les détenus puissent y avoir accès;

b) à ce que les détenus disposent, en plus des documents juridiques, de quoi écrire;

c) à ce que chaque établissement ait à sa disposition au moins une personne ou un employé dûment habilité et autorisé à faire prêter serment;

d) à ce que les détenus aient la possibilité d'obtenir de toute autre source des livres de droit et d'autres documents de recherche à caractère juridique.

Annexe A

1 La version la plus récente des Statuts révisés du Canada et des Règlements de même que les volumes de mise à jour annuelle.

2 La version la plus récente des Statuts et des Règlements de la province où se trouve l'établissement et les volumes de mise à jour annuelle.

3 Une version annotée du *Code criminel du Canada* et des lois connexes.

4 Des rapports d'affaires criminelles : C.C.C. et C.R.

5 Les manuels de base les plus récents sur le droit criminel, la procédure criminelle, le droit correctionnel, le droit constitutionnel et le droit administratif.

6 Un manuel de droit jurisprudentiel correctionnel.

7 Les règles de procédure de la Cour fédérale du Canada.

8 Les règles de procédure des tribunaux de la province où se trouve l'établissement.

9 L'ensemble des rapports du Sénat, de la Chambre des communes ou de la législature provinciale sur les établissements carcéraux ou la mise en liberté sous condition; l'ensemble des rapports des commissions royales et des commissions d'enquête consacrés à ces questions; les rapports des autorités carcérales rendus publics.

10 La liste des lois canadiennes.

XI. Procédure proposée de règlement des griefs des détenus

Objectif

1 On établira dans chaque pénitencier une procédure de règlement des griefs des détenus qui aura pour objet d'offrir un moyen de résoudre équitablement et rapidement les griefs relatifs à des questions relevant de la responsabilité du Commissaire aux services correctionnels.

2 Lorsqu'un grief a été déposé, on peut essayer de résoudre l'affaire de manière informelle, sans la porter à la connaissance du Comité de règlement des griefs. Cependant, ce type de règlement ne sera pas obligatoire et les tentatives pour arriver à un règlement informel n'affaibliront aucunement le droit de l'auteur du grief à être entendu dans le cadre du processus officiel de règlement des griefs.

3 Le Commissaire créera, dans chaque pénitencier qui relève de sa compétence, un comité de règlement des griefs chargé d'entendre et de résoudre les griefs. Ces comités seront formés d'un nombre égal d'employés nommés par le directeur et de détenus élus par les autres détenus. Ils seront présidés par une personne n'ayant pas droit de vote.

Procédure

4 Le Commissaire énoncera des règles et des règlements fixant des procédures propres à garantir l'équité, la simplicité et la rapidité de la procédure de règlement des griefs et par les quelles on imposera notamment des délais en matière de dépôt des plaintes et de réponse aux griefs, à chacune des étapes de la procédure.

5 Toute personne non satisfaite de la décision du comité de règlement des griefs peut en appeler au Commissaire pour faire réétudier la décision. Celui-ci ou son représentant peut prendre les mesures qu'il juge nécessaires pour obtenir un règlement équitable et rapide du grief, à la satisfaction de toutes les parties. Si la solution retenue par le Commissaire ou son représentant est jugée insatisfaisante par l'une ou l'autre des parties, celle-ci aura la possibilité de porter la question devant un arbitre indépendant. La décision de l'arbitre indépendant sera finale, à moins qu'il ne soit établi à la satisfaction de la Cour fédérale qu'elle était contraire à la loi, qu'elle représentait manifestement un danger pour une personne donnée ou un groupe de personnes, ou qu'elle nécessitait l'utilisation de fonds non disponibles dans le budget. Dans ce dernier cas, le Commissaire devra présenter à la Cour un plan d'application de la décision dans les exercices financiers ultérieurs.

6 La Cour fédérale a la compétence d'entendre et de trancher une demande de révision et d'annulation d'une décision ou d'un ordre d'un arbitre indépendant, si celui-ci

a) a négligé d'observer un principe de la justice naturelle, posé des gestes qui ne relevaient pas de sa compétence ou refusé d'exercer sa compétence;

b) a rendu une décision ou donné un ordre contraire à la loi, que l'erreur ait été constaté ou non au dossier; ou

c) a fondé sa décision ou son ordre sur une constatation erronée des faits, soit pour les avoir dénaturés, soit pour les avoir examinés d'une manière sommaire ou pour avoir négligé de les examiner.

7 Le recours à la procédure de règlement des griefs ne devrait jamais entraîner de représailles. Les copies des formules de griefs ne devront pas être versées aux dossiers utilisés dans la prise d'importantes décisions relatives aux détenus - transfèrement, mise en liberté, etc.

8 Les réponses aux griefs se feront par écrit; on y donnera des détails sur les motifs de la décision et, le cas échéant, le délai dans lequel des mesures devraient être prises.

9 Les éléments du grief pouvant donner lieu à des mesures disciplinaires contre un employé seront portés à la connaissance du chef de l'établissement qui suivra la procédure normale en matière disciplinaire avec les employés. Aucun comité de règlement des griefs ni arbitre indépendant ne prononcera de conclusion ni de recommandation sur la discipline du personnel, et aucun aspect du règlement d'un grief d'un détenu ne pourra servir de base à des mesures disciplinaires contre l'employé.

XII. Options législatives à l'égard de l'Enquêteur correctionnel :

1 Le gouverneur en conseil peut nommer une personne pour remplir la charge d'enquêteur correctionnel du Canada. L'enquêteur correctionnel reste en fonction durant sa bonne conduite pendant une période de cinq ans, mais il peut être suspendu ou déplacé pour un motif valable et en tout temps par le gouverneur en conseil.

2 L'enquêteur correctionnel assure la direction et la gestion de toutes les questions reliées à sa charge, notamment l'utilisation des cadres et employés nécessaires à l'exécution de ses fonctions et devoirs.

3 Il appartient à l'enquêteur correctionnel de faire enquête sur les problèmes des détenus relatifs à des questions de détention ou de surveillance dans des cas d'absence temporaire, de libération conditionnelle de jour, de libération conditionnelle ou de libération sous surveillance obligatoire.

Dans l'exercice de ces fonctions, l'enquêteur correctionnel peut faire enquête sur toute décision, recommandation, action ou omission du Commissaire aux services correctionnels ou de toute personne placée sous la direction du Commissaire aux services correctionnels ou exécutant des services en son nom, qui touche les détenus, individuellement ou collectivement.

4 Pendant une enquête, l'enquêteur correctionnel peut tenir une audition et faire les recherches qu'il juge à propos, mais personne ne peut légalement exiger d'être entendu par l'enquêteur correctionnel.

5 Dans le cours d'une enquête, l'enquêteur correctionnel peut demander à quiconque

a) de fournir relativement au sujet de l'enquête un renseignement que, à son avis, cette personne est en mesure de fournir; et

b) de produire aux fins d'examen, tout document, écrit ou article qui, de son avis, concerne l'affaire à l'étude et qui pourrait être en possession ou sous la garde de la personne en question.

6 Dans le cours d'une enquête, l'enquêteur correctionnel peut assigner et entendre sous serment,

a) dans les cas où une enquête a trait à une plainte, le plaignant,

b) toute personne qui, de son avis, est en mesure de donner des renseignements relatifs à l'affaire faisant l'objet de l'enquête et, à cette fin, lui faire prêter serment.

7 L'enquêteur correctionnel peut pénétrer à tout moment dans les locaux occupés par le Commissaire aux services correctionnels ou placés sous la direction de celui-ci, les inspecter et y mener les enquêtes ou les inspections qu'il juge nécessaires, en respectant les conditions de sécurité qui s'y appliquent.

8 Au moment d'informer le Commissaire aux services correctionnels d'un problème, l'enquêteur correctionnel peut faire les recommandations qu'il juge appropriées.

9 Le Commissaire aux services correctionnels doit, dans les 45 jours suivant la réception d'une recommandation, informer l'enquêteur correctionnel des mesures qui ont été prises pour mettre en œuvre la recommandation.

10 L'enquêteur correctionnel doit, dans les trois mois qui suivent la fin de chaque exercice financier, soumettre au Solliciteur général, dans les deux langues officielles, un rapport de ses activités au cours de l'exercice, et le Solliciteur général fera déposer ce rapport devant chacune des chambres du Parlement, dans les quinze premiers jours de l'ouverture des séances, après l'avoir reçu.

11 Si aucune mesure n'a été prise à la satisfaction de l'enquêteur correctionnel, dans un délai raisonnable après que l'enquêteur correctionnel a informé le Solliciteur général d'un problème, l'enquêteur correctionnel peut remettre au Solliciteur général un rapport spécial sur la question, et le Solliciteur général devra déposer ce rapport devant chacune des chambres du Parlement, dans les quinze premiers jours de l'ouverture des séances, après l'avoir reçu.

POUVOIRS ET RESPONSABILITÉS DU PERSONNEL CORRECTIONNEL

Révision du droit correctionnel

Document de travail n° 6

octobre 1987

PRÉFACE

La Révision du droit correctionnel est un projet parmi plus de cinquante autres qui forment la Révision du droit pénal, qui est une analyse de l'ensemble du droit fédéral relatif au crime et au système de justice pénale. Bien qu'elle ne constitue qu'une partie d'une œuvre plus globale, la Révision du droit correctionnel n'en demeure pas moins une étude de première importance en soi. Elle vise essentiellement les cinq lois fédérales suivantes :

- la *Loi sur le ministère du Solliciteur général,*
- la *Loi sur les pénitenciers,*
- la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus,*
- la *Loi sur les prisons et les maisons de correction,* et
- la *Loi sur le transfèrement des délinquants.*

Certaines parties du *Code criminel* et d'autres lois fédérales qui ont trait aux questions correctionnelles seront également révisées.

Le *Premier document de consultation* produit dans le cadre de la Révision du droit correctionnel présente la plupart des questions devant être examinées au cours de l'étude. Il a été largement diffusé en février 1984. Les quatorze mois qui ont suivi ont été marqués par des consultations et des propositions précises émanant de la plupart des gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que des organismes religieux et d'assistance post pénale, des groupes de victimes, d'une association d'employés, de l'Association canadienne des autorités de libérations conditionnelles, d'une commission des libérations conditionnelles et d'un universitaire. Aucune réponse n'est encore parvenue cependant de groupes représentant la police, la magistrature ou les criminalistes. On s'attend toutefois que des représentants de ces groupes importants se manifesteront au cours de la présente série de consultations publiques (c'est-à-dire, la deuxième). Par ailleurs, les opinions des détenus et du personnel correctionnel seront sollicitées directement.

Depuis la fin du premier train de consultations, une série spéciale de consultations provinciales a été entreprise. Il a paru nécessaire, en effet, de s'assurer que les questions fédérales-provinciales pouvaient être traitées de façon adéquate. Aussi, le présent document de travail fait-il état, à l'occasion, des résultats de la première série de consultations et de ceux des consultations provinciales.

Le deuxième train de consultations est fondé sur une série de documents de travail dont la liste figure à l'Annexe A. Le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel, qui se compose de représentants du Service correctionnel du Canada (SCC), de la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC), du Secrétariat du ministère du Solliciteur général et du ministère de la Justice fédéral, invite les personnes et les groupes intéressés à lui faire parvenir leurs observations par écrit.

Le Groupe de travail entreprendra une série complète de consultations lorsque tous les documents de travail auront été publiés et il rencontrera alors les personnes et les groupes intéressés. Cette démarche aboutira à la présentation d'un rapport au gouvernement. Dans la rédaction de ses conclusions finales sur les questions soulevées dans les différents documents de travail, le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel tiendra compte des observations qu'il aura reçues.

RÉSUMÉ

INTRODUCTION

L'introduction reconnaît le rôle primordial du personnel correctionnel dans la réalisation des objectifs à court terme en matière de sécurité (prévention des évasions et maintien de l'ordre et de la sécurité dans les établissements) et de l'objectif à long terme que représente la réinsertion sociale des détenus. Le fonctionnement quotidien d'un établissement fait l'objet de règles bien établies, mais il arrive parfois que le personnel correctionnel ait besoin de « pouvoirs » pour être en mesure de répondre aux besoins en matière de sécurité.

L'introduction reconnaît également l'intérêt commun dont témoignent le personnel et les détenus pour la sécurité de leur environnement et le lien étroit qui existe entre les pouvoirs du personnel correctionnel et les droits des détenus. Elle expose les principes sur lesquels devrait reposer la définition des pouvoirs du personnel.

PARTIE I

La partie I porte sur le mandat du service correctionnel et sur les fonctions et responsabilités qu'impose actuellement la loi au personnel correctionnel. Elle réitère ensuite l'énoncé d'objet pour le système correctionnel qui figure dans le document de travail intitulé *La philosophie correctionnelle* et tente d'établir les fonctions que le personnel correctionnel doit remplir pour réaliser cet objectif. Elle s'attache aux tâches des agents d'unités résidentielles et des agents correctionnels qui ont les contacts les plus directs avec les détenus et qui sont les principaux responsables de la sécurité dans les établissements. Cette partie met l'accent sur le caractère complexe du rôle de l'agent correctionnel et traite ensuite de certaines tâches qui peuvent exiger le recours à la force ou à un pouvoir attribué au personnel correctionnel.

PARTIE II

La partie II étudie les règles qui régissent actuellement les pouvoirs du personnel correctionnel, notamment les dispositions sur la fouille et l'isolement prévues au *Règlement sur le service des pénitenciers,* ainsi que les dispositions plus générales du *Code criminel* qui confèrent les pouvoirs d'agent de la paix aux membres du Service correctionnel ainsi désignés. Elle soulève certaines inquiétudes au sujet de l'attribution globale des pouvoirs d'agent de la paix en milieu carcéral. Après un examen du mandat bien particulier des services correctionnels, cette partie se termine par une affirmation selon laquelle la méthode actuelle d'octroi des pouvoirs aux employés du secteur correctionnel devrait être réexaminée. Il y va de l'intérêt du personnel, des détenus et du système dans son ensemble que les dispositions législatives en matière correctionnelle définissent clairement les pouvoirs du personnel correctionnel et leurs limites.

PARTIE III

La partie III traite de l'utilisation de la force par le personnel correctionnel. On y traite des règles qui s'appliquent actuellement à tous les fonctionnaires publics et on explore ensuite les situations propres au milieu carcéral, notamment la prévention des évasions, les troubles majeurs et l'application des règlements. Des dispositions précises concernant le recours à la force y sont recommandées, tant en ce qui concerne les circonstances qui justifient le recours à la force que la mesure dans laquelle elle peut être utilisée. Des méthodes d'établissement de rapports faisant suite aux incidents sont également proposées.

Cette partie examine également la question connexe de la protection qui doit être accordée au personnel correctionnel pour les erreurs véritables commises dans le cadre du recours à la force et de l'exercice de ses pouvoirs. Les auteurs concluent qu'il n'y a pas lieu de modifier les dispositions législatives actuelles, mais qu'à des fins de clarté, de certitude et d'accessibilité, les mesures de protection pertinentes devraient y être clairement établies.

PARTIE IV

La partie IV porte sur l'obligation du personnel correctionnel de rendre compte du recours à la force et à certains pouvoirs. Elle traite de certains mécanismes internes actuellement en vigueur, notamment les directives administratives, le recours à l'Inspecteur général, le Code de conduite et la procédure de règlement des griefs des détenus. Les mécanismes externes de contrôle comprennent le Bureau de l'Enquêteur correctionnel et les tribunaux. Cette partie examine également le concept d'un comité public d'examen des griefs et propose un modèle de comité dont certains éléments s'inscriraient dans le mandat étendu de l'Enquêteur correctionnel.

CONCLUSION

La conclusion réitère l'importance du rôle du personnel correctionnel dans la réalisation du mandat du Service correctionnel et de l'objectif global du système correctionnel, soit de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société.

INTRODUCTION

La Révision du droit correctionnel a pour objet l'examen de la législation en matière correctionnelle et l'élaboration de nouvelles lois qui reflètent, au niveau tant de la forme que du fond, la philosophie correctionnelle canadienne et facilitent la réalisation des objectifs en matière correctionnelle. Les dispositions législatives devront être claires et non ambiguës, bien orienter le personnel, paraître justes et raisonnables pour tous les intéressés et tenir compte des intérêts du public, du personnel correctionnel et des détenus. Le présent document traite des questions que soulèvent les pouvoirs des employés du système correctionnel fédéral.

On sait que le personnel correctionnel souhaite travailler dans le milieu le plus sûr possible et éviter les conflits inutiles avec les détenus. Les employés préfèrent que leurs rapports quotidiens avec les détenus soient marqués d'un esprit de bonne entente plutôt que d'hostilité et de méfiance. D'ailleurs les employés comme les détenus éprouvent le besoin de se sentir en sécurité, de vivre et de travailler dans un milieu décent, d'être respectés par autrui et de profiter d'une atmosphère où les tensions sont réduites. Ces préoccupations d'ordre pratique et personnel sont profondément compatibles avec la nécessité d'assurer la protection du public, la sécurité et le contrôle.

À ce sujet, on a déjà dit que pour assurer la sécurité, le contrôle et la protection du public, les établissements de détention ont besoin de plus que des serrures, des murs, des clôtures, des barrières ou des systèmes de surveillance électronique qui ne sont que des outils. C'est en établissant des rapports constructifs avec les détenus que le personnel correctionnel assurera la meilleure sécurité, tant dans les établissements que dans la collectivité[230].

Dans la pratique, le fonctionnement des établissements repose essentiellement sur le respect des règles par les parties. En effet, les détenus connaissent les règles et s'y conforment. Ils se rendent paisiblement au travail, participent à des programmes éducatifs ou récréatifs et, le soir venu, regagnent sans protester leur cellule. La plupart du temps, le personnel n'a qu'à donner des directives générales ou spécifiques aux détenus pour s'assurer que les règles sont respectées. Toutefois, il peut arriver que le personnel ait besoin de pouvoirs exceptionnels pour assurer dans l'immédiat la sécurité de l'établissement. Le personnel peut être tenu d'avoir recours à la force pour empêcher une attaque sur la personne d'un détenu ou d'un membre du personnel. Il peut être obligé d'effectuer des fouilles pour trouver des armes et de la drogue. Un détenu violent peut devoir être isolé du reste de la population carcérale. Il peut également être nécessaire d'avoir recours à la force pour empêcher une évasion.

---

[230] Voir Gilbert, M.J. et Riddell, A. « Skills for Achieving Security, Control and Public Protection », in *Correctional officers : Power, Pressure and Responsibility*, American Correctional Association, 1983, p. 33, et le *Rapport du Comité consultatif chargé par le Solliciteur général du Canada d'étudier la gestion des établissements correctionnels*, novembre 1984, (Rapport du Comité Carson).

Par ailleurs, nous ne devons pas oublier notre objectif à long terme qui consiste à faciliter la réinsertion sociale des détenus. Comme nous le mentionnions dans les documents de travail précédents, cet objectif ne pourra être atteint qu'en traitant les détenus de façon juste et humaine et en reconnaissant leurs droits et leurs libertés, tout en permettant au personnel correctionnel d'assurer la sécurité et d'exercer un contrôle. Si le système correctionnel entend inculquer aux infracteurs le respect des personnes et des biens dans la société canadienne, il doit s'efforcer de créer un milieu qui fonctionne selon des règles précises, un processus décisionnel bien structuré ou le principe de l'équité. Le rôle du personnel dans l'application des règles et son comportement général envers les détenus présentent à cet égard une importance toute particulière.

Le présent document traite du rôle du personnel correctionnel et examine tout d'abord le mandat global du Service correctionnel et ensuite les tâches réelles dont s'acquitte le personnel pour réaliser ce mandat. Nos propos portent principalement sur le rôle des agents correctionnels et des agents d'unités résidentielles en raison de leur importance sur le plan du maintien de la sécurité des établissements, des services essentiels offerts aux détenus et des contacts qu'ils ont avec eux.

Le document traitera ensuite de la nature des pouvoirs du personnel et de la question de savoir si le personnel correctionnel a besoin du statut d'agent de la paix ou si ses pouvoirs et ses moyens de protection devraient être prévus dans une loi. Pour les besoins du présent document, le mot « pouvoir » n'est pas utilisé dans son sens large, mais plutôt dans un sens juridique plus étroit prévu pour un cas d'exception aux règles de droit normales applicables à l'ensemble des personnes. Cette exception permet par exemple à un membre du personnel de fouiller une personne, ce qu'une autre personne ne pourrait normalement pas faire en vertu du droit civil ou criminel. Étant donné que ces pouvoirs permettent à des fonctionnaires de faire ce qui est normalement interdit, ils entrent en conflit avec des droits individuels fondamentaux protégés par la loi, comme le droit à la sécurité de la personne, le droit à la protection des renseignements personnels, etc., et par conséquent, ils doivent être soigneusement étudiés.

Quels pouvoirs devraient être accordés au personnel correctionnel? Dans le présent contexte, deux facteurs entrent en ligne de compte : les pouvoirs accordés au personnel doivent être suffisants et nécessaires à l'exercice de ses fonctions (donc à la réalisation de son mandat) et ils doivent être compatibles avec les principes sur lesquels repose notre système de justice pénale. Ces principes sont exprimés dans la *Charte canadienne des droits et libertés,* dans *Le droit pénal dans la société canadienne* (*DPSC*) et dans notre projet d'énoncé d'objet et de principes pour le système correctionnel.

Le thème fondamental de la modération exposé dans le *DPSC* a un rapport particulier avec les pouvoirs du personnel. Selon le principe de la modération appliqué en droit pénal et par le système de justice pénale, un détenu devrait être incarcéré dans le milieu le plus favorable possible et l'intervention de l'État, par l'exercice des pouvoirs accordés à ses mandataires par exemple, ne devrait être autorisée que dans la mesure nécessaire. En outre, le *DPSC* reconnaît la nécessité de préciser explicitement dans la loi les pouvoirs des agents de la paix.

Notre énoncé d'objet et de principes pour le système correctionnel traite également de cette question. En effet, une partie de cet énoncé, qui prévoit la nature de la garde et le niveau de contrôle nécessaire pour prévenir les risques que peuvent poser des détenus, reconnaît les préoccupations à court terme qui touchent la sécurité en milieu correctionnel et la nécessité d'empêcher les évasions, de contrôler l'entrée d'objets interdits dans les établissements et d'assurer la sécurité des détenus et du personnel. Dans certains cas, le personnel correctionnel pourra être obligé d'user de ses pouvoirs. L'énoncé d'objet pour le système correctionnel parle également d'encourager les détenus à se préparer à leur libération et à leur réinsertion sociale et d'offrir aux détenus un environnement sûr et sain qui contribuera à la réalisation de cet objectif. Il reconnaît les objectifs à long terme du système et le fait que les intérêts à long terme de la société seraient mieux protégés si le système correctionnel pouvait contribuer à faire des détenus des citoyens respectueux des lois. Le personnel correctionnel a un rôle très important à jouer à ce chapitre et dans la réalisation des objectifs globaux du système correctionnel. À cette fin, il importe que soient établis des règles claires et un processus décisionnel bien structuré et que règne une atmosphère d'équité et d'ouverture d'esprit.

Notre examen des pouvoirs du personnel s'inscrit dans le contexte d'autres projets qui prévoient l'examen des pouvoirs des agents de la paix et d'autres représentants de la loi. Le Projet sur les pouvoirs de la police, réalisé dans le cadre de la révision du droit pénal, s'attache particulièrement à la question de l'attribution de tous les pouvoirs de la police aux agents de la paix et au fait que quiconque désigné comme tel (comme les membres du personnel correctionnel) serait investi de tous les pouvoirs des agents de la paix. Cette étude a également porté sur les pouvoirs de la police qui vont au-delà du domaine de l'application des lois en ce qui a trait, par exemple, aux règlements.

Un autre projet, appelé Étude de l'application des lois fédérales (EALF), a porté sur l'examen du système d'application des lois fédérales en vue de l'élaboration de propositions qui veilleraient à ce que les responsables de l'application des lois du gouvernement fédéral soient investis des pouvoirs dont ils ont besoin pour bien s'acquitter de leurs responsabilités. À noter que le personnel correctionnel n'était pas visé par cette étude, puisque ses fonctions ne concordent pas avec les fonctions liées à l'application de la loi au sens qu'en donne ce projet :

> activités autres que les inspections et les contrôles courants ou l'application de sanctions administratives et comprenant diverses fonctions policières comme celles d'effectuer des patrouilles, de faire appliquer le code de la route et de faire des enquêtes sur des infractions pouvant mener à des poursuites en vertu du *Code criminel* ou d'une autre loi fédérale.

En outre, les études et rapports de la Commission de réforme du droit du Canada ont critiqué la remarquable prolifération de pouvoirs accordés en vertu des lois fédérales et ont insisté sur la nécessité de modifier les lois fédérales.

Il importe de souligner que certains aspects des pouvoirs du personnel correctionnel sont examinés dans le document de travail n° 5 intitulé *Les autorités correctionnelles et les*

droits des détenus. Étant donné que certains pouvoirs comme celui d'effectuer des fouilles et des saisies entrent en conflit avec des droits importants dont jouissent les détenus, notamment le droit à la sécurité de la personne, à la vie privée et à la protection contre des saisies ou des fouilles abusives, il en est question dans l'examen des droits des détenus. En relation avec les questions traitées dans le présent document, des mécanismes précis ont été élaborés dans le document de travail n° 5 portant sur les droits des détenus et les pouvoirs du personnel correctionnel pour orienter le personnel relativement à certains pouvoirs comme la fouille et l'isolement des détenus. Il s'agit de propositions de dispositions législatives dont on discutera la teneur, le degré de précision et les répercussions possibles sur l'ensemble des opérations. L'élaboration de ces mécanismes nécessite le maintien d'un juste équilibre entre les droits des détenus et les questions légitimes de sécurité des établissements comme le contrôle des objets interdits, la prévention des évasions et le maintien de l'ordre. Ces mécanismes visent à fournir au personnel les pouvoirs nécessaires à l'exercice de ses fonctions, tout en limitant le moins possible les droits des détenus.

Pour définir les pouvoirs du personnel correctionnel, nous nous sommes fondés sur les principes suivants qui correspondent à ceux du projet EALF, du *DPSC* et à notre projet d'énoncé de la philosophie correctionnelle :

1 Les pouvoirs du personnel correctionnel devraient être des pouvoirs de droit et être précisément définis.

2 L'objet de l'attribution du pouvoir devrait être clairement défini et le pouvoir accordé devrait être nécessaire à la réalisation du mandat de l'organisme.

3 Au moment de déterminer les pouvoirs du personnel appropriés au milieu correctionnel, il faudrait trouver un équilibre entre les intérêts du personnel, des détenus et du public.

4 Pour atténuer les risques d'arbitraire et garantir l'équité de traitement de toute personne purgeant une peine, il faudrait soumettre l'utilisation des pouvoirs du personnel correctionnel à des mesures de contrôle.

5 La force physique ne devrait être utilisée que lorsque la sécurité d'un membre du personnel de l'établissement ou de la communauté est immédiatement menacée et qu'il n'y a aucun autre moyen d'obtenir un environnement sûr. S'il faut absolument recourir à la force, on n'utilisera que la force minimale nécessaire.

Le document de travail intitulé *Les autorités correctionnelles et les droits des détenus* expose des procédures précises fondées sur ces principes et destinées à régir les pouvoirs du personnel dans certaines situations. Outre ces procédures, le présent document traite des questions à la fois générales et importantes qui portent sur tous ces domaines. L'une

d'elles concerne l'octroi général de pouvoirs; une autre, le recours à la force : dans quelles circonstances peut-on avoir recours à la force et dans quelle mesure? Il faudra discuter aussi de la protection que la loi devrait accorder au personnel correctionnel dans l'exercice de ses pouvoirs. Enfin, le document examinera les mécanismes par lesquels le personnel sera tenu de rendre compte de ses actes afin de s'assurer qu'il sera possible de vérifier les accusations d'abus de pouvoir de la part du personnel le cas échéant.

PARTIE I : LE MANDAT DU SERVICE CORRECTIONNEL

Même si le mandat du Service correctionnel n'est pas précisé dans la loi, certaines fonctions et responsabilités du personnel correctionnel sont établies dans le *Règlement sur le service des pénitenciers*. L'article 3 expose les fonctions de chaque membre du personnel :

> Il incombe à chaque membre de donner effet, au mieux de son habileté, aux lois relatives à l'administration des pénitenciers au Canada et de faire tout en son pouvoir pour réaliser les fins et les objets du Service, savoir la garde, la maîtrise, la formation disciplinaire et la réadaptation des personnes condamnées ou envoyées au pénitencier.

Le paragraphe 5(l) énonce les responsabilités des chefs d'établissement :

> Le chef d'institution est responsable de la direction de son personnel, de l'organisation, de la sûreté et de la sécurité de son institution, y compris la formation disciplinaire des détenus qui y sont incarcérés.

En outre, l'article 37 prévoit que le chef de l'établissement doit prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la bonne garde des détenus confiés à ses soins.

Le *Rapport sur l'énoncé des valeurs du SCC*[231], publié en novembre 1984, proposait pour le Service correctionnel du Canada l'énoncé de mission suivant :

> Le Service correctionnel du Canada, en tant que composante du système de justice pénale, contribue à la protection de la société en effectuant un contrôle sûr, sans risque et humain sur les délinquants, tout en les aidant à devenir des citoyens respectueux des lois.

Cet énoncé de mission et les principes directeurs proposés dans le Rapport inspirent la politique du SCC et sont incorporés aux nouvelles directives du Commissaire.

L'importance d'un énoncé d'objet exhaustif pour le système correctionnel canadien a été examinée dans deux documents de travail sur la révision du droit correctionnel, soit *La philosophie correctionnelle* et *Cadre pour la révision du droit correctionnel*. Notre énoncé d'objet proposé se lit comme suit :

> Le système correctionnel a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société par les moyens suivants :
>
> a) l'application de la peine imposée par le tribunal, compte tenu des motifs de la sentence et de tout élément pertinent produit au cours du procès ou

---

[231] O. Ingstrup (président), 1984, *Rapport du groupe de travail sur la mission et le développement organisationnel du SCC : Énoncé des valeurs du SCC.*

lors de la détermination de la peine, ainsi que la communication de renseignements clairs aux juges sur les mesures prises et les ressources disponibles en matière correctionnelle;

b) la nécessité d'assurer le degré de détention et de contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur;

c) l'encouragement des détenus à adopter des modèles de comportement acceptables et à participer à des expériences d'éducation, de formation, de développement social et de travail destinés à les aider à devenir des citoyens respectueux de la loi;

d) l'encouragement des infracteurs à se préparer à une éventuelle mise en liberté et une réinsertion sociale réussie, en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels;

e) la nécessité d'assurer aux détenus un environnement sûr et sain, qui favorise leur réforme personnelle, et en aidant les infracteurs au sein de la collectivité à obtenir ou à se procurer les services de première nécessité disponibles à tous les membres de la société.

Compte tenu de cet énoncé d'objet, nous devons maintenant établir les tâches dont doivent s'acquitter les membres du personnel en vue de la réalisation de l'objectif global qui consiste à contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société.

Comme dans toute collectivité, les activités quotidiennes dans les établissements canadiens sont nombreuses et variées. Elles consistent par exemple à donner les repas aux détenus, à exercer une surveillance pendant les activités récréatives, à verrouiller les cellules et à faire passer des examens psychologiques. Divers membres du personnel s'acquittent de ces responsabilités : l'agent correctionnel qui joue un rôle vital dans la sécurité de l'établissement, le personnel qui offre les traitements nécessaires, les agents affectés aux activités récréatives, le personnel chargé des services alimentaires et du classement, les agents des services de santé, les superviseurs du travail, les agents de développement social et plusieurs gestionnaires de divers niveaux. Dans la collectivité, des agents de libération conditionnelle supervisent les libérés conditionnels, mènent des enquêtes communautaires et s'occupent de l'éducation du public.

Étant donné que les agents correctionnels et les agents d'unités résidentielles ont les contacts les plus directs avec les détenus et sont principalement chargés d'assurer la sécurité des établissements, nous examinerons les tâches qui leur sont confiées.

Les descriptions des fonctions actuelles des agents correctionnels d'établissements à sécurité maximale (CX-COF-2) et des agents d'unités résidentielles (CX-LUF-1) qui exercent de nombreuses fonctions liées à la sécurité dans la plupart des établissements à niveau de sécurité moyenne et maximale, figurent à l'annexe B. L'agent correctionnel doit veiller à la sécurité de l'établissement en surveillant les détenus depuis un endroit sécuritaire, en effectuant des rondes périodiques dans les cellules, en dénombrant les détenus à des endroits et à des moments précis, en fouillant les détenus qui peuvent être

en possession d'objets interdits comme des couteaux, des armes à feu et de la drogue. En second lieu, l'agent correctionnel contrôle les déplacements des détenus et d'autres personnes et, à cette fin, il verrouille et déverrouille les portes, compte et accompagne les détenus, contrôle les laissez-passer des détenus, fouille tous les véhicules et les conducteurs qui entrent dans l'établissement, vérifie l'identité et procède à l'inscription des visiteurs. Il doit également veiller à la propreté et à la sécurité de l'aire qui lui est assignée : il signale les réparations nécessaires, supervise le nettoyage des cellules et de la cuisine, examine le mobilier, les effets personnels, les fenêtres et les serrures en vue de repérer des articles interdits, des biens détruits ou des indices de tentatives d'évasion, veille à éliminer tout risque d'incendie et d'accident, veille à ce que le matériel d'urgence comme les alarmes d'incendie, les armes feu et les lance-gaz et masques soient en bon état et contrôle la distribution et le retour des armes à feu. Il doit en outre superviser les détenus pendant qu'ils font leur toilette, qu'ils s'habillent et prennent leur repas dans les aires d'isolement, d'admission et de prélibération.

Dans les établissements comptant des unités résidentielles, les agents correctionnels sont responsables de la sécurité des lieux et des dispositifs centraux de contrôle. Ils veillent à la sécurité de l'établissement la nuit, mais ont peu de contacts avec les détenus. Les agents des unités résidentielles exercent des fonctions de contrôle et de surveillance : ils fouillent les détenus, les cellules et les pièces, font les dénombrements, surveillent les déplacements des détenus seuls ou en groupes et leurs activités, comme les activités récréatives, et ils recueillent et communiquent des renseignements.

Le rôle des agents d'unités résidentielles comporte un aspect supplémentaire; ceux-ci fournissent en effet aux détenus des services personnalisés en établissant avec eux de bonnes relations interpersonnelles pour les aider à se réinsérer dans la société. Ils agissent comme agents de liaison pour toutes les demandes des détenus et obtiennent des renseignements détaillés sur ces derniers. Ils participent à l'analyse, à la planification et à l'évaluation des cas, conseillent les détenus et les accompagnent lorsqu'ils sortent dans la collectivité en vue de leur libération. Ainsi, le rôle de l'agent d'unité résidentielle combine deux ensembles d'objectifs : assurer la sécurité immédiate de l'établissement et de tous ceux qui s'y trouvent et veiller, à long terme, à la réinsertion sociale des détenus.

Le fait pour les agents d'unités résidentielles de jouer un rôle de «soutien moral» et de «gardien» les place en situation de conflit. D'un côté, l'agent est aujourd'hui perçu comme une personne exerçant une influence importante et essentielle sur les détenus en ce qu'il donne l'exemple d'un leadership efficace, d'une attitude positive et qu'il devient le conseiller personnel des détenus. Par contre, l'agent est aussi perçu comme «l'oppresseur», celui qui veille à l'application des règles de l'établissement, qui effectue les fouilles et qui peut être appelé à recourir à la force pour maintenir l'ordre. Ce conflit inhérent au rôle de l'agent d'unité résidentielle reflète la complexité du système correctionnel (comme en font état les deux documents de travail précédents). Le groupe de travail estime que le système correctionnel posera toujours certaines difficultés au personnel, mais que ces difficultés peuvent être atténuées grâce à un énoncé clair de la philosophie correctionnelle dans la loi, à des définitions de rôles clairement établies et à des règles précises visant à structurer le pouvoir discrétionnaire des décideurs.

L'examen des rôles du personnel doit tenir compte des réalités de la vie carcérale. Les agents correctionnels s'acquittent chaque jour d'un travail frustrant et dangereux. La nature même d'un pénitencier entraîne des tensions que l'on ne retrouve habituellement pas ailleurs dans la collectivité. Un nombre important de personnes, dont plusieurs sont enclines à la violence et à la colère, sont enfermées dans de petites pièces des heures durant sans moyens de divertissement adéquats et presque sans intimité. En prison, les problèmes tels que les conflits personnels, les rancunes et les vols sont amplifiés en raison de la nature fermée de l'établissement. Les agents correctionnels écopent souvent des frustrations des détenus et doivent être en mesure de réagir comme il se doit dans toutes sortes de situations susceptibles de constituer un danger.

Pour les besoins de la présente étude, les activités dont s'acquitte le personnel correctionnel peuvent être divisées en deux grandes catégories : a) celles qui visent à maintenir la sécurité de l'établissement (y compris la garde des détenus) et b) la prestation de programmes et de services aux détenus. Cette dernière repose sur la collaboration et n'exige pas le recours à la force ou à des pouvoirs exceptionnels. Par exemple, les détenus reçoivent des traitements médicaux, bénéficient d'absences temporaires et participent volontairement aux programmes éducatifs ou récréatifs.

Par ailleurs, de nombreuses fonctions liées à la sécurité et habituellement remplies par des agents correctionnels ou d'unités résidentielles peuvent exiger le recours à la force ou à certains pouvoirs pour assurer le maintien de l'ordre. Par exemple, il peut s'agir de réagir à des comportements inhabituels, de contrôler les déplacements des détenus, de protéger d'autres membres du personnel, des visiteurs et les détenus, d'exercer un contrôle des visiteurs, d'effectuer des vérifications de sécurité interne, d'accompagner les détenus dans l'établissement et au sein de la collectivité, d'isoler des détenus et d'utiliser des moyens de contention appropriés. Toutes ces tâches peuvent nécessiter le recours à la force, mais dans la grande majorité des cas, le besoin ne s'en fera pas sentir. Cependant, les employés doivent posséder l'autorité nécessaire dans les rares cas où le comportement d'un détenu menace l'ordre de l'établissement ou la sécurité des autres détenus.

Dans cette section, nous avons examiné le mandat du Service correctionnel et mis en relief bon nombre des tâches dont le personnel doit s'acquitter pour réaliser ce mandat. En raison du rôle essentiel qu'ils jouent dans la réalisation des objectifs de sécurité de l'établissement, nous avons discuté des fonctions multiples des agents correctionnels et des agents d'unités résidentielles. Nous avons également énuméré une série de tâches qui peuvent exiger l'attribution de pouvoirs exceptionnels. Nous allons maintenant passer en revue les règles actuelles qui confèrent certains pouvoirs au personnel correctionnel et souligner certains problèmes que pose le système actuel.

PARTIE II : SOURCE DES POUVOIRS DU PERSONNEL CORRECTIONNEL

Actuellement, les pouvoirs des agents correctionnels proviennent de deux sources, soit la *Loi sur les pénitenciers* et son règlement d'application et le *Code criminel*. La *Loi sur les pénitenciers* et son règlement d'application prévoient des dispositions dans certains domaines, par exemple, pour conférer au personnel correctionnel le pouvoir d'effectuer des fouilles et d'isoler des détenus (ces dispositions figurent à l'annexe C). Le document de travail n° 5 intitulé *Les autorités correctionnelles et les droits des détenus* traite de ces domaines et d'un certain nombre d'autres questions importantes.

Les membres désignés du personnel correctionnel ont également un large éventail de pouvoirs exceptionnels que leur confère leur statut d'agent de la paix en vertu de l'article 2 du *Code criminel :*

> « agent de la paix » comprend un agent du Service correctionnel du Canada, désigné comme agent de la paix conformément à la *Loi sur les pénitenciers*, et un directeur, sous-directeur, instructeur, gardien, geôlier, garde et tout autre fonctionnaire ou employé permanent d'une prison qui n'est pas un pénitencier au sens de la définition de la *Loi sur les pénitenciers*.

En outre, l'article 10 de la *Loi sur les pénitenciers* dispose que :

> Le Commissaire peut, par écrit, attribuer la qualité d'agent de la paix à tout agent ou toute catégorie d'agents du Service. En cette qualité, l'agent a compétence sur l'ensemble du territoire canadien et jouit de la protection prévue par la loi.

Ces dispositions (modifiées récemment par une *Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, la *Loi sur les pénitenciers, la Loi sur les prisons et maisons de correction* et le *Code criminel* S.C. 1986 c. 43.) permettent à la direction du personnel correctionnel de déterminer quels employés auront le statut d'agents de la paix. À l'heure actuelle, les catégories de membres proposés comme agents de la paix sont tous les employés des établissements, tous les agents en fonction dans les bureaux de libération conditionnelle, les sous-commissaires régionaux et certains employés de l'Administration centrale.

Cependant, cette modification ne tient pas compte du problème fondamental que pose le statut d'agent de la paix, à savoir si l'attribution générale d'un large éventail de pouvoirs exceptionnels convient au personnel correctionnel, dont le mandat est bien particulier, ou si ces pouvoirs devraient être précisés dans les dispositions législatives pertinentes.

On trouve au *Code criminel* plus de 75 dispositions (figurant à l'annexe D[232]) qui précisent les pouvoirs des agents de la paix et les mesures de protection qui leur sont offertes. Ces pouvoirs permettent aux agents de mieux faire respecter la loi dans la collectivité et les autorisent entre autres à effectuer des fouilles et des saisies, à faire de l'écoute téléphonique, à procéder à des arrestations, etc. Ils sont tous nécessaires à la tenue d'enquêtes et de procès par suite d'infractions criminelles.

Comme les activités dans un établissement correctionnel sont axées sur la prévention des évasions, le contrôle de la violence et le maintien de l'ordre, l'octroi global des pouvoirs d'agents de la paix au personnel correctionnel pourrait non seulement donner à ces employés des pouvoirs dont ils n'ont pas vraiment besoin dans l'exercice de leurs fonctions, mais aussi, ce qui est plus important, les priver d'autres pouvoirs qui leur seraient nécessaires et dont ils ne seraient pas investis.

Par exemple, les pouvoirs liés à l'arrestation et la mise en liberté ont peu d'applications dans le contexte correctionnel. Les infracteurs sont déjà détenus dans un établissement sécuritaire; le pouvoir de détention n'a donc aucune raison d'être. Si des accusations criminelles sont portées, la signification de la citation à comparaître au détenu accusé est suffisante. Étant donné que la politique du SCC en ce qui concerne les infractions criminelles[233] consiste à demander aux services de police locaux de faire enquête et de porter des accusations pour les infractions graves, et à donner suite aux infractions moins graves conformément au processus disciplinaire interne, ce pouvoir semble être pratiquement inutile.

Cependant, le personnel correctionnel a besoin des pouvoirs qui lui permettront de placer des détenus en isolement cellulaire, en ayant recours à la force au besoin, dans certaines circonstances. Ces pouvoirs ne sont pas accordés en raison d'un statut d'agent de la paix. Ils doivent en effet être prévus dans les dispositions législatives pertinentes.

Il faut également prendre en considération la question de l'arrestation de visiteurs ou de membres du personnel soupçonnés d'une infraction. Un agent correctionnel pourrait, comme tout autre citoyen, même s'il n'a pas le statut d'agent de la paix, arrêter sans mandat une personne qu'il trouve en train de commettre un acte criminel (paragraphe 449(1) du *Code criminel*). Cependant, le citoyen ordinaire qui arrête une personne sans mandat doit la livrer à un agent de la paix (paragraphe 449(3) du *Code criminel*).

Dans les faits cependant, le personnel correctionnel ne s'occupe pas de faire ainsi respecter la loi. Si un employé du secteur correctionnel croit qu'un visiteur ou un de ses collègues a commis une infraction, il fait venir la police locale qui décidera s'il y a lieu de porter des accusations contre le suspect ou de l'arrêter. Cette distinction entre l'employé du service correctionnel et un agent de police a sa raison d'être et elle doit être maintenue.

---

[232] Le Projet sur les pouvoirs de la police présente les articles du *Code criminel* qui traitent des pouvoirs des agents de la paix et de la protection qui leur est offerte dans *Definition of Police Officer/Peace Officer*, octobre (1984). Voir l'annexe D.

[233] Cette politique est énoncée dans la Directive du Commissaire n° 581, « Contraventions de la loi commises par les détenus ».

Il peut arriver qu'un agent correctionnel souhaite arrêter un détenu qui s'est évadé de prison. Cependant, le fait de se trouver illégalement en liberté (art. 133) constitue un acte criminel pour lequel toute personne peut procéder à une arrestation sans mandat. Le statut d'agent de la paix n'est pas nécessaire pour procéder à l'arrestation d'un détenu qui s'est évadé ou tente de le faire.

Il est nécessaire d'avoir le statut d'agent de la paix (ou une autre autorisation légale) pour effectuer une arrestation avec mandat. Un agent correctionnel pourrait avoir besoin de ce pouvoir lorsqu'un agent de libération conditionnelle suspend la liberté conditionnelle d'un détenu et souhaite l'appréhender. Toutefois, la proposition portant que les agents de libération conditionnelle exécutent leurs propres mandats de suspension a suscité une vive opposition au sein du Service correctionnel depuis 1977, année où le Service des pénitenciers et le Service des libérations conditionnelles ont fusionné. Les agents de libération conditionnelle ont toujours maintenu que les pouvoirs des agents de la paix sont incompatibles avec leur rôle le plus important, soit de contribuer à la réadaptation des libérés, et l'exécution des mandats de suspension ne fait en réalité pas partie de leurs fonctions actuelles. On ne voit pas l'urgence, semble-t-il, de confier aux agents de libération conditionnelle l'exécution de leurs propres mandats de suspension et cette tâche pourrait bien être effectuée par un organisme chargé de faire appliquer la loi dans la collectivité.

Les dispositions du *Code criminel* relatives aux alcootests (articles 234 à 237), en vertu desquelles un agent de la paix peut obliger un conducteur à fournir un échantillon d'haleine semblent également inappropriées au rôle de l'agent correctionnel. Sauf dans les rares cas où il conduira un véhicule de la ferme d'un pénitencier ou autre véhicule, c'est habituellement pendant les absences temporaires sans escorte ou pendant la période de liberté conditionnelle qu'un détenu se servira d'un véhicule et, dans ces cas, l'application du droit criminel dans la collectivité est déjà assurée par le service de police local.

Par ailleurs, dans certaines circonstances, le personnel correctionnel a effectivement besoin de pouvoirs comme celui d'exiger un échantillon d'urine, pouvoir qui n'est pas accordé en vertu du statut d'agent de la paix ni prévu dans le *Code criminel*. Ce pouvoir doit être accordé en vertu de dispositions législatives en matière correctionnelle.

Le personnel correctionnel doit être investi du pouvoir de fouiller les détenus et leur cellule de façon contrôlée, mais régulière. Pourtant, les autorisations actuelles en matière de fouilles prévues dans le *Code criminel* et le *Règlement sur le service des pénitenciers* ne répondent pas à certains égards aux besoins du personnel. En effet, les dispositions du *Code criminel* s'appliquent aux enquêtes de la police et sont régies par la règle du droit criminel qui exige des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise. Cependant, pour le personnel correctionnel, les pouvoirs d'effectuer des fouilles serviront, dans la plupart des cas, aux inspections ou aux contrôles courants qui permettent de détecter et de dissuader les écarts de conduite. Selon la règle du droit criminel, des fouilles de ce genre ne sont pas permises parce qu'elles ne sont pas liées à la

perpétration d'une infraction criminelle. Le paragraphe 41(2) du *Règlement sur le service des pénitenciers* dispose qu'un membre peut user de son pouvoir de fouiller s'il considère une telle mesure raisonnable et nécessaire pour déceler la présence de contrebande ou pour assurer le bon ordre au sein d'une institution. Comme en fait état le document *Les autorités correctionnelles et les droits des détenus,* cette disposition est vague, ambiguë et n'éclaire pas suffisamment le personnel. En outre, elle va peut-être à l'encontre des droits prévus par la *Charte.* Le document propose par conséquent des dispositions plus détaillées.

Reconnaissant la différence entre les fonctions de la police et celles du personnel correctionnel, on peut conclure que le personnel correctionnel doit être investi de pouvoirs différents, bien définis et qui répondent à ses besoins. Bref, si l'on tient compte du mandat bien particulier du service correctionnel, nous sommes d'avis que la méthode actuelle d'octroi de pouvoirs au personnel correctionnel, par l'attribution du statut d'agent de la paix, devrait être reconsidérée pour diverses raisons.

Premièrement, dans certaines circonstances, les pouvoirs dont un membre du personnel peut avoir besoin pour s'acquitter de ses fonctions ne sont pas énoncés clairement ni prévus dans la loi. L'octroi global des pouvoirs de faire respecter la loi et l'absence de dispositions détaillées dans des textes législatifs en matière correctionnelle sèment la confusion quant aux pouvoirs et à la force auxquels le personnel correctionnel peut avoir recours sans s'exposer à des poursuites civiles ou pénales.

Deuxièmement, en raison de l'attribution automatique d'un large éventail de pouvoirs d'application de la loi aux membres du personnel correctionnel, ces derniers se retrouvent avec des pouvoirs qui ne conviennent pas au milieu correctionnel où leur rôle est sensiblement différent de celui des policiers dans la collectivité. Cette situation sème la confusion parmi le personnel correctionnel en ce qui concerne ses fonctions et son rôle véritables.

Enfin, si l'agent de correction ressent la perte de son statut d'agent de la paix et des pouvoirs généraux qui s'y rattachent, il doit par contre tirer avantage de ce que les pouvoirs dont il a besoin sont clairement définis, prévus par la loi et faciles à comprendre. L'étendue des pouvoirs des membres du personnel a de sérieuses conséquences pour ces derniers et les problèmes actuels que pose la loi n'aident en rien à la création d'un système correctionnel juste et efficace. Dans l'intérêt du personnel, des détenus et du système dans son ensemble, les dispositions législatives en matière correctionnelle doivent conférer au personnel les pouvoirs nécessaires et définir l'étendue de ces pouvoirs. C'est de cette façon que le rôle important, unique et difficile des membres du personnel sera reconnu et précisé.

PARTIE III : LE RECOURS À LA FORCE ET LA PROTECTION DU PERSONNEL CORRECTIONNEL

Comme nous l'avons déjà dit, le fonctionnement des établissements repose généralement sur le respect des règles : les détenus connaissent les règles de base établies pour leurs activités et s'y conforment en général. Cependant, lorsqu'il faut user de pouvoirs exceptionnels, par exemple, pour fouiller des détenus soupçonnés d'avoir en leur possession des objets interdits, ou pour placer un détenu en isolement à cause de son inconduite, on se demande si les circonstances justifient le recours à la force et dans quelle mesure, le cas échéant, elle devrait être employée. Dans ce chapitre, nous tentons d'établir des lignes directrices applicables au recours à la force, dont des mesures pouvant entraîner la mort, dans un établissement correctionnel.

Même si le recours à la force par une personne à l'endroit d'une autre est généralement interdit par le droit criminel (voies de fait, meurtre, etc.) et le droit civil (attaque, voies de fait, coups et blessures), certains fonctionnaires publics sont autorisés à y recourir dans l'exercice de leurs fonctions. Cette autorisation prévoit en retour la protection de ces fonctionnaires si on leur reproche de s'être conduits illégalement. Les personnes contre lesquelles s'exerce le recours à la force sont également protégées par les restrictions imposées et les règles qui précisent quand et comment on peut avoir recours à la force.

Les principales questions qui se posent au service correctionnel sont : dans quelles circonstances le recours à la force doit-il être autorisé? Dans quelle mesure la force doit-elle être employée compte tenu des circonstances? Quelle protection devrait être accordée au personnel de correction pour les cas où il abuserait *de bonne foi* du recours à la force? Avant de répondre à ces questions, il y a lieu d'examiner les règles du *Code criminel* qui régissent le recours à la force et de se demander si ces règles conviennent au contexte correctionnel ou, s'il y a lieu, de prévoir d'autres dispositions législatives applicables dans ce contexte.

Le pouvoir de recourir à la force et la protection offerte aux fonctionnaires se trouvent dans des dispositions du *Code criminel* qui sont reproduites à l'annexe D. Le paragraphe 25(1) énonce la règle générale :

> 25(1) Quiconque est, par la loi, obligé ou autorisé à faire quoi que ce soit dans l'application ou l'exécution de la loi
>
> (a) à titre de particulier,
> (b) à titre d'agent de la paix ou de fonctionnaire public,
> (c) pour venir en aide à un agent de la paix ou à un fonctionnaire public, ou
> (d) en raison de ses fonctions,

> est, s'il agit en s'appuyant sur des motifs raisonnables et probables, fondé à accomplir ce qui lui est enjoint ou permis de faire et fondé à employer la force nécessaire pour cette fin.

Cet article s'applique à toute personne (particulier, fonctionnaire ou agent de la paix) qui est, par la loi, obligée ou autorisée d'agir dans l'application ou l'exécution de la loi. Ainsi, les membres du personnel correctionnel sont visés par cette disposition non pas en raison de leur statut d'agent de la paix, mais bien en raison du poste qu'ils occupent. Les agents de correction qui se fondent sur cette disposition doivent agir en s'appuyant sur des motifs raisonnables (un critère objectif) et s'ils le font, ils sont justifiés d'employer la force nécessaire dans l'exercice de leurs pouvoirs. L'emploi d'une force excessive est sanctionné par les règles ordinaires de responsabilité criminelle :

> 26 Quiconque est autorisé par la loi à employer la force est criminellement responsable de tout excès de force, selon la nature et la qualité de l'acte qui constitue l'excès.

Les tribunaux se sont penchés sur l'objet du paragraphe 25(l) dans l'affaire *Eccles* c. *Bourque et al.* :

> ... Lorsque le *Code criminel* confère le pouvoir de faire quelque chose de précis, l'article 25 ne confère pas le pouvoir de faire tout ce qui peut contribuer à l'exercice de ce pouvoir. Le paragraphe 25(l) a un double objet : il absout de tout blâme quiconque fait quelque chose qu'il est tenu ou autorisé de faire par la loi et il permet à cette personne d'employer la force nécessaire pour le faire[234].

L'interprétation de l'expression « obligé ou autorisé par la loi » de l'article 25 a été examinée dans *R. c. Berrie*[235]. Dans cette affaire, des agents correctionnels étaient accusés de voies de fait pour avoir empoigné et menotté un détenu et l'avoir rasé de force après qu'il eut refusé d'obéir à leur ordre légitime de se raser. Les agents accusés se sont prévalus des dispositions du paragraphe 25(l) du *Code criminel* et ont fait valoir qu'ils avaient eu recours à la force nécessaire en application de la *Loi sur les pénitenciers* et de son règlement d'application, des ordres et directives de l'administration. Le tribunal a rejeté cet argument et a statué que les gardes accusés n'étaient pas tenus ni autorisés par la loi de raser le détenu même si ce dernier devait se conformer à cet ordre. Étant donné son refus, le seul recours des agents était d'accuser le détenu d'une infraction à la discipline en vertu des règlements établis. L'emploi de la force n'était pas justifié dans cette situation, mais l'usage d'une force raisonnable aurait pu l'être pour placer le détenu en isolement en attendant une audience disciplinaire.

En ce qui a trait aux circonstances qui justifient l'usage de la force, les dispositions du *Code criminel* partent du principe de la nécessité : il ne faut recourir à la force que lorsque cette mesure est autorisée et qu'il n'existe aucune autre solution. Notre système

---

[234] 19 C.C.C. (2d) 129 (C.S.C.).
[235] *R. C. Bottrell* (1981), 60 C.C.C. (2d) 211 (C.A. C.-B.).

correctionnel prévoit un certain nombre de sanctions dans les cas de non-respect des règlements d'un établissement : perte de remise de peine, perte de privilège, imposition d'amendes. Ainsi, par exemple, si les détenus refusent de quitter leur cellule un matin, le personnel peut réagir de plusieurs façons, mais ne peut les faire sortir par la force parce qu'il existe des moyens moins violents de régler ce genre de situation.

On reconnaît en général trois motifs de justification du recours à la force, soit l'autodéfense, la protection des biens et le respect de la justice. Même si c'est le troisième motif de justification qui nous préoccupe le plus, l'autodéfense et la protection des biens s'appliquent également au contexte carcéral.

LÉGITIME DÉFENSE

La règle générale en matière de légitime défense est énoncée à l'article 37 du *Code criminel* et dispose que le recours illégal à la force peut être combattu par la force nécessaire et proportionnée aux circonstances. Cette règle ne s'applique pas seulement à la personne qui doit se défendre, mais également à la défense de toute personne qui se trouve sous sa protection. Le recours à des mesures pouvant entraîner la mort est même justifié lorsque la victime a des raisons suffisantes de craindre d'être tuée ou de subir des blessures graves et qu'elle a des motifs raisonnables de croire qu'il n'existe aucune autre façon de se protéger. La question de savoir si la force utilisée pour assurer sa défense est excessive et par conséquent illégale est une question de fait, et les tribunaux tiennent compte de toutes les circonstances du cas. Toutefois, comme l'ont souvent fait remarquer les tribunaux, « on ne peut attendre d'une personne qui se défend qu'elle mesure avec minutie la nature exacte de la mesure défensive nécessaire »[236].

PROTECTION DES BIENS

La justification de la protection des biens est régie par les articles 38 à 42 du *Code criminel*. Essentiellement, ces articles autorisent les personnes qui sont en possession paisible de biens mobiliers ou immobiliers à les protéger contre des intrus, dans la mesure où elles n'utilisent que la force nécessaire. Dans le cas de biens mobiliers, le possesseur ne doit pas blesser l'intrus. La Commission de réforme du droit recommande une simplification des termes des dispositions pertinentes et une restriction, dans tous les cas, interdisant le recours à la force susceptible de causer des blessures[237]. Même si ces dispositions générales peuvent être appliquées au détenu en ce qui a trait à la protection de ses biens personnels, le recours à la force pour prévenir la destruction des biens de l'État doit trouver sa justification dans le respect de la justice.

---

[236] (1975), 24 C.C.C. (2d) 66 (Cour prov., C.-B.).

[237] Commission de réforme du droit du Canada, *Droit pénal, Partie générale – responsabilité et moyens de défense*, 1982.

RESPECT DE LA JUSTICE

Le recours à la force pour faire respecter la loi est justifié par le fait que l'agent défend une valeur explicitement reconnue par la loi en s'acquittant des fonctions que la loi lui impose. Comme le fait remarquer la Commission de réforme du droit, « la principale difficulté dans ce domaine, consiste à tracer une ligne de démarcation entre l'emploi de la force qui est justifiable et celui qui ne l'est pas »[238]. Elle souligne que la législation actuelle est plus complexe qu'il n'est nécessaire et qu'elle se retrouve dans un trop grand nombre d'articles. Elle recommande un article général sur le maintien de la loi incorporant la norme objective de caractère raisonnable et le principe de la nécessité. Elle recommande également une disposition spécifique en matière de recours à la force pour la prévention des évasions :

> 16(1) Sous réserve des dispositions du présent article, quiconque accomplit ce qui lui est enjoint ou permis de faire pour l'application de la loi bénéficie d'une justification quant à l'acte qu'il accomplit et la force qu'il emploie à cette fin, à condition qu'il agisse en s'appuyant sur des motifs raisonnables et que la force employée n'excède pas celle qui est nécessaire.
>
> (2) Sans restreindre la généralité du paragraphe (1), la justification qui y est prévue s'applique à quiconque
>
> a) effectue une arrestation légale,
>
> b) empêche la perpétration d'une infraction mettant en danger un bien, la vie ou l'intégrité physique d'une personne ou la sécurité de l'État, et
>
> c) emploie la force à ces fins, si elle n'excède pas celle qui est nécessaire.
>
> (3) La personne que la loi oblige ou autorise à exécuter un acte judiciaire ou une sentence bénéficie d'une justification quant à l'exécution de cet acte ou de cette sentence, si elle agit de bonne foi, malgré tout défaut ou vice de compétence les entachant.
>
> (4) Nul ne bénéficie d'une justification s'il emploie une force dont il sait qu'elle est de nature à causer des lésions corporelles graves, sauf si cela est nécessaire
>
> a) pour se protéger ou protéger un tiers placé sous sa protection contre la mort ou des lésions corporelles,

---

[238] *Ibid.*, p. 131.

b) pour empêcher la perpétration susceptible de causer une blessure grave et immédiate à autrui,

c) pour vaincre la résistance d'une personne ou l'empêcher de fuir lors de son arrestation pour une infraction mettant en danger la vie, l'intégrité physique d'une personne ou la sécurité de l'État,

d) pour empêcher une personne de s'évader ou la reprendre s'il croit qu'elle est légalement détenue ou emprisonnée pour une infraction mettant en danger la vie, l'intégrité physique d'une personne ou la sécurité de l'État[239].

Le *Code criminel* autorise uniquement le recours à la force minimale nécessaire pour obtenir le résultat voulu. En général, le droit criminel exige que la force utilisée soit proportionnelle au mal à éviter. Dans le contexte correctionnel, ce principe pourrait être illustré par un détenu qui cause des dommages matériels importants dans sa cellule : le recours à des mesures pouvant entraîner la mort ne serait évidemment pas justifié dans une situation de ce genre.

Le dernier élément qu'il faut considérer dans le recours à la force est l'urgence de la menace. Par exemple, une prise d'otages constitue une menace très grave pour la vie des otages. Pourtant, le fait d'avoir recours à des mesures pouvant entraîner la mort peut ne pas être justifié lorsqu'une mesure moins violente comme la négociation ou l'utilisation de gaz lacrymogènes peut empêcher l'escalade de l'incident.

Par conséquent, lorsqu'il s'agit de déterminer les dispositions qu'il convient d'adopter en matière de recours à la force dans le contexte correctionnel, nous nous fonderons sur les principes de la nécessité, de la modération, de l'équilibre entre la menace et la solution appropriée et de l'urgence de la menace.

Conformément à ces principes et à notre objectif d'aider le personnel à remplir ses fonctions, la loi devrait prévoir des dispositions précises concernant le recours à la force, notamment une définition des mesures pouvant entraîner la mort et autres mesures et des circonstances où elles peuvent être utilisées. Les buts du recours à la force doivent être énoncés et doivent être liés à la sécurité et au maintien de l'ordre dans l'établissement (ou la collectivité). Le personnel ne doit être autorisé qu'à utiliser la force minimale nécessaire pour obtenir le résultat voulu. Des mesures de contrôle doivent être appliquées, l'autorisation préalable par exemple (par le directeur avant l'utilisation de gaz lacrymogènes ou le recours à des mesures pouvant entraîner la mort lors d'une prise d'otages) et il faut prévoir l'établissement de rapports complets après usage de la force. Notre cinquième principe traite directement de la force physique.

> La force physique ne devrait être employée que lorsqu'un danger immédiat menace la sécurité des personnes, de l'établissement ou de la collectivité et qu'il

[239] *Ibid.*, p. 133 et 134.

> n'existe aucun autre moyen raisonnable d'assurer cette sécurité. Le cas échéant, seule la force nécessaire doit être utilisée.

Nous proposons d'adopter la règle suivante comme règle générale régissant le recours à la force au sein du système correctionnel :

> Les membres du personnel correctionnel que la loi oblige ou autorise à prendre les mesures voulues pour faire appliquer la loi peuvent user de la force nécessaire en cas de besoin lorsqu'ils agissent en vertu de motifs raisonnables et qu'il n'existe pas, dans cette situation, d'autre moyen raisonnable d'assurer la sécurité de l'établissement, des détenus ou d'autres personnes.

À cette règle générale s'ajoutent d'autres dispositions plus précises qui ont trait à l'usage de la force par le personnel correctionnel, et il faut tenir compte surtout de trois situations qui ne se produisent pas normalement dans la collectivité : la prévention des évasions, la reprise du contrôle d'un établissement après des troubles graves et l'application des règlements de la prison.

A) PRÉVENTION DES ÉVASIONS

La prévention des évasions constitue l'une des fonctions les plus importantes du personnel correctionnel. Cependant, la justification du recours à des mesures susceptibles d'entraîner la mort pour empêcher des évasions soulève des questions difficiles[240]. En jurisprudence, la plupart des affaires portant sur le degré de la force nécessaire pour empêcher une évasion sont fondées sur des principes établis pour des cas où un infracteur échappe à la surveillance d'un agent de police immédiatement après une arrestation. Pourtant, il y a une différence entre le fait d'échapper à la surveillance d'un policier et celui de s'évader d'un établissement, différence qui justifie le besoin d'établir des règles différentes. Dans le premier cas, où l'infracteur échappe à la surveillance de l'agent de police qui l'a arrêté, ce dernier connaît en général les motifs de l'arrestation de l'infracteur et il peut prendre les mesures qui s'imposent. Cependant, pour le personnel correctionnel, la situation est différente : il peut ne pas connaître le tempérament du détenu dont on tente d'empêcher l'évasion. En fait, l'identité de cette personne n'est peut-être pas connue. Selon le principe de la modération, le recours à des mesures risquant d'entraîner la mort ne devrait pas être autorisé pour empêcher une personne de s'évader, à moins que le dossier de cette personne ou l'infraction qu'elle a commise ne révèle son tempérament violent ou dangereux. Par ailleurs, on ne peut s'attendre à ce que le personnel correctionnel identifie l'évadé avant de prendre les mesures préventives qui s'imposent.

Le niveau de sécurité de l'établissement d'où un détenu tente de s'échapper peut être révélateur à cet égard. Conformément au plan de classement des détenus, ceux qui sont considérés comme dangereux en cas d'évasion sont placés dans les établissements à niveau de sécurité les plus élevé. Par conséquent, il serait logique de supposer qu'un

---

[240] Pour plus de détails, voir « The Legal Status of Prisoners Standard with Commentary » dans *The American Criminal Law Review*, hiver 1977, vol. 14, n° 3.

détenu qui s'échappe d'un établissement à niveau de sécurité élevé est dangereux. Cependant, si un agent correctionnel sait que le détenu qui tente de s'échapper n'est pas dangereux, il ne peut avoir recours à des mesures risquant d'entraîner la mort. Par ailleurs, dans un établissement à niveau de sécurité minimale ou moyenne, on suppose que le détenu n'est pas dangereux et le recours à des mesures risquant d'entraîner la mort ne serait pas justifié, à moins que l'agent de correction n'ait des motifs raisonnables de croire que le détenu qui tente de s'échapper est dangereux.

En outre, il ne faut pas oublier l'autre condition : qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'aucune autre mesure moins violente ne serait efficace. Les situations où on a recours à des mesures pouvant entraîner la mort pour éviter une évasion devraient être extrêmement limitées, même dans les établissements à niveau de sécurité maximale. Lorsqu'un agent posté dans une tour de contrôle voit un détenu escalader un mur ou une clôture, il dispose dans la majorité des cas de suffisamment de temps pour informer par radio les occupants du véhicule de patrouille ou les agents qui disposent de chiens de garde, et le détenu sera maîtrisé avant qu'il ne quitte le terrain de l'établissement. L'utilisation d'armes non meurtrières comme les fusils incapacitants et les produits chimiques offre des solutions de rechange à l'utilisation des armes à feu pour aider à prévenir les évasions.

Les modèles américains donnent à entendre que le recours à des mesures pouvant entraîner la mort est justifié pour prévenir les évasions des établissements qui accueillent principalement des personnes reconnues coupables d'actes criminels ou lorsqu'il est nécessaire d'empêcher la perpétration d'un acte criminel, y compris une évasion[241]. Toutefois, dans un cas au moins[242], la Cour d'appel des États-Unis a déclaré inconstitutionnelle une loi autorisant le recours à ce type de mesures contre des criminels évadés lorsqu'il s'agit de criminels non violents. En conclusion, il découle du principe de la modération que le recours à des mesures risquant d'entraîner la mort ne devrait être autorisé au Canada que pour empêcher les évasions d'établissements à niveau de sécurité élevé, et uniquement si l'agent correctionnel a des motifs raisonnables de croire qu'aucune autre mesure moins violente ne réussira à empêcher l'évasion.

B) TROUBLES IMPORTANTS

En ce qui a trait aux troubles importants, il faut, conformément au principe de la modération, adopter des dispositions exigeant des tentatives raisonnables de négociation et le recours à une force moindre avant l'emploi de la force pouvant entraîner la mort. De même, le personnel correctionnel doit clairement posséder le pouvoir pour gérer de façon rapide et efficace les situations dangereuses ou explosives.

Il existe dans le *Code criminel* des dispositions régissant les attroupements illégaux et les émeutes, mais encore elles ne conviennent pas parfaitement au milieu correctionnel. Par exemple, on ne peut commander à un groupe de détenus, au nom de Sa Majesté, de se

---

[241] American Correctional Association, *Model Correctional Rules and Regulations*, College PR., MD, A.C.A., 1979, p. 41-2.

[242] *Mattis* c. *Schnarr* (1976), 547 F. (2d) 1007.

disperser en 30 minutes dans l'enceinte fermée d'un établissement. Le personnel doit être investi des pouvoirs lui permettant de prendre rapidement des mesures pour assurer la sécurité de l'établissement.

Il faudrait également veiller à ce qu'un agent correctionnel reçoive l'autorisation de son supérieur avant de prendre des mesures pouvant causer des blessures. L'autorisation du directeur de l'établissement et, si possible, du sous-commissaire de la région, avant de prendre des mesures risquant d'entraîner la mort, répond à un désir de veiller à ce que des décisions aussi importantes soient prises dans la mesure du possible en tenant compte du danger et de la menace qu'une situation peut présenter pour la vie des intéressés. Les dispositions portant sur les troubles importants s'appliqueraient conjointement avec celles autorisant le recours à des mesures pouvant entraîner la mort pour se défendre ou défendre autrui.

C) APPLICATION DES RÈGLES DE LA PRISON

Le maintien de l'ordre dans un établissement peut, dans certaines situations, nécessiter le recours à la force. Cependant, il importe de différencier le recours à la force pour obliger un détenu à se soumettre à un ordre et le recours à la force pour placer en isolement un détenu qui refuse de bien se conduire. Dans ce dernier cas, le recours à la force peut être justifié lorsque la loi autorise à placer le détenu dans une aire d'isolement. Le recours à la force à l'égard d'un détenu trouvé en train de commettre une infraction ou qui refuse d'obéir à un ordre légitime équivaut à l'arrestation d'une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction ou qui refuse de faire preuve de bonne conduite.

En règle générale, la force ne devrait pas être utilisée pour obliger un détenu à se soumettre à une règle ou à un règlement d'un établissement. Comme nous le faisions remarquer, dans *R.* c. *Berrie*[243], des agents correctionnels ont été reconnus coupables de voies de fait lorsqu'ils ont attrapé et menotté un détenu et tenté de le raser parce que celui-ci refusait de le faire. Le tribunal a conclu que les agents n'étaient ni tenus ni autorisés par la loi de le raser même si le détenu devait obéir aux ordres. Il aurait fallu accuser le détenu d'infraction à la discipline. Le recours à la force dans ce cas n'était pas justifié pour faire appliquer un règlement de l'établissement.

Par ailleurs, les agents de correction sont autorisés par la loi à exercer certains pouvoirs, et ils sont fondés à employer la force raisonnable lorsque l'exercice de ces pouvoirs l'exige. Ainsi, il faut préciser dans la loi tous les pouvoirs dont l'exercice peut exiger le recours à la force. Cela est nécessaire pour le personnel et conforme à l'article 1 de la *Charte*, qui prévoit que les droits fondamentaux (comme la sécurité de la personne) « ne peuvent être restreints que par une règle de droit ». Le recours à la force lorsqu'il n'y a aucun autre moyen de maintenir l'ordre devrait être autorisé par la loi. Pour ce qui est des autres règles des établissements, il faut chercher à les faire respecter par des moyens de persuasion comme la rémunération des détenus et la réduction de peine, et des moyens de dissuasion comme des avertissements, la perte de privilèges ou le recours à des sanctions disciplinaires.

---

[243] *Supra*, note 6.

Nous proposons d'incorporer les dispositions suivantes dans la législation correctionnelle :

Recours à la force

Objectif

1 Assurer la sécurité des établissements en ayant recours, au besoin, à la force nécessaire.

Définitions

2 « Mesures pouvant entraîner la mort » : mesures qui seraient de nature à causer la mort ou des blessures graves. « Établissement à niveau de sécurité élevé » : établissement où sont placés notamment les détenus susceptibles de s'évader et de se comporter violemment par la suite.

« Troubles importants » : situation où le fonctionnement quotidien de l'établissement est troublé par des actes graves de violence ou de vandalisme perpétrés par les détenus, obligeant ainsi le personnel à les maintenir dans leur cellule.

« Mesures non susceptibles d'entraîner la mort » : mesures qui normalement ne seraient pas de nature à causer la mort ou des blessures graves.

Règle générale

3 Sous réserve des dispositions de la présente partie, tous les membres du personnel correctionnel que la loi oblige ou autorise à prendre les mesures voulues pour faire respecter la loi peuvent user de la force nécessaire en cas de besoin lorsqu'ils agissent en vertu de motifs raisonnables et qu'il n'existe, dans la situation, aucun autre moyen raisonnable d'assurer la sécurité de l'établissement, des détenus ou d'autres personnes.

Mesures pouvant entraîner la mort

4 Les mesures pouvant entraîner la mort ne sont appliquées qu'en dernier ressort et uniquement dans les circonstances suivantes :

a) pour empêcher une évasion d'un établissement à niveau de sécurité élevé lorsqu'un membre du personnel a des motifs raisonnables de croire qu'aucune mesure moins violente ne peut empêcher cette évasion;

b) lorsqu'un membre du personnel a des motifs raisonnables de croire que le recours à ces mesures est nécessaire pour empêcher un acte qui pourrait entraîner la mort ou des blessures graves;

c) avec l'autorisation du directeur de l'établissement, ces mesures peuvent être employées pour mettre fin à une prise d'otages ou à des troubles importants lorsque les tentatives de négociation et le recours à d'autres mesures n'ont pas permis d'y mettre fin.

5 Dans la mesure du possible, le sous-commissaire régional devrait être consulté avant d'autoriser le recours des mesures pouvant entraîner la mort.

6 Le recours à des mesures pouvant entraîner la mort nécessite la prise des dispositions suivantes :

a) il faut en aviser sur-le-champ le sous-commissaire régional et le service de police compétent;

b) toutes les personnes blessées doivent être examinées et soignées immédiatement;

c) l'employé qui a recours à ces mesures remet aux personnes susmentionnées un rapport contenant :

i) un récit des événements qui ont mené à l'utilisation de ces mesures,

ii) tous les détails de l'incident et des motifs du recours à ces mesures,

iii) une description des armes utilisées et de la façon dont elles l'ont été,

iv) une description des blessures infligées, le cas échéant, et du traitement donné, et

v) une liste de tous ceux qui ont participé à l'incident et de tous les témoins.

Recours à des mesures non susceptibles d'entraîner la mort

7 Ces mesures ne peuvent être employées que lorsqu'un danger immédiat menace la sécurité de l'établissement ou de la collectivité et qu'il n'existe aucun autre moyen raisonnable d'assurer cette sécurité. Seule la force nécessaire doit être utilisée dans tous les cas.

8 Le recours à des mesures non susceptibles d'entraîner la mort est permis uniquement dans les circonstances suivantes :

a) avant d'appliquer des mesures pouvant entraîner la mort, dans les situations qui justifient le recours à ces mesures;

b) pour empêcher une évasion;

c) pour se défendre ou pour défendre d'autres membres du personnel et d'autres détenus contre une attaque;

d) pour empêcher ou réprimer les troubles;

e) pour empêcher des dommages importants à des biens; ou

f) pour faire appliquer le règlement de l'établissement lorsque l'employé a des motifs raisonnables de croire qu'un acte menace la sécurité de l'établissement.

9 Dans la mesure du possible, le directeur de l'établissement devrait être consulté avant l'application de mesures non susceptibles d'entraîner la mort.

10 Après l'application de ces mesures, les dispositions suivantes doivent être prises :

a) il faut informer le directeur de l'établissement de l'application de ces mesures;

b) toutes les personnes blessées doivent subir sur-le-champ un examen médical et, au besoin, être soignées; et

c) l'employé qui a eu recours à des mesures qui ne risquent pas d'entraîner la mort remet au sous-commissaire régional un rapport écrit dans lequel figurent :

i) un récit des événements qui ont mené à l'emploi de ces mesures,

ii) tous les détails de l'incident et des motifs du recours à la force,

iii) une description des armes utilisées, le cas échéant, et la façon dont elles l'ont été,

iv) une description des blessures infligées, le cas échéant, et du traitement donné, et

v) une liste de tous les participants et de tous les témoins à l'incident.

PROTECTION

L'un des problèmes les plus délicats entourant le recours à la force est la mesure dans laquelle les fonctionnaires publics, comme les membres du personnel correctionnel, devraient être protégés lorsqu'ils commettent des erreurs en agissant de bonne foi.

Généralement, les fonctionnaires sont à l'abri des poursuites criminelles et civiles dans les cas de recours à la force pour autant qu'ils n'emploient pas une force excessive et que les mesures prises sont justifiées par des motifs raisonnables. Le degré de force requis dans une situation donnée sera jugé objectivement (on se demandera ce qu'une personne raisonnable aurait fait dans la même situation). Cette règle s'appliquera même si la personne visée aurait pu être stoppée en ayant recours à une force moins grande en raison d'une vulnérabilité qui n'était pas apparente à l'agent. Les tribunaux ont également statué que ce qui sera jugé raisonnable dépendra des circonstances qui prévalaient lors du recours à la force (c'est-à-dire sans tenir compte de la sagesse rétrospective) et en partant du principe que l'agent n'était pas tenu de mesurer avec exactitude le degré de la force requis[244].

Règle générale, le droit pénal prévoit un moyen de défense pour une erreur de fait qui, si elle est prouvée, dégage l'accusé de toute responsabilité criminelle. Toutefois, il existe certains critères pour qu'une erreur ne soit pas considérée comme une infraction : dans tous les cas, l'erreur doit être involontaire, c'est-à-dire que l'accusé doit croire qu'il ne commet pas un acte illégal. L'erreur doit également être véritable, c'est-à-dire réellement commise par l'accusé. Dans la majorité des cas, elle doit être en outre raisonnable, c'est-à-dire une erreur qu'une personne raisonnable, dans la même situation, aurait pu commettre[245].

Le *Code criminel* renferme certaines dispositions visant à protéger les fonctionnaires publics dans certaines situations. Le paragraphe 25(2) exonère une personne qui exécute un acte judiciaire ou une sentence, même si l'acte judiciaire ou la sentence est défectueuse. La personne doit toutefois agir de bonne foi. La Commission de réforme du

---

[244] *Supra*, note 7.

[245] *Supra*, note 8, page 82.

droit recommande le maintien de cette disposition parce que « la personne qui agit de bonne foi pour les fins de l'application de la loi n'a pas à porter un jugement sur la validité des ordonnances des tribunaux, et n'a pas à s'ériger en tribunal d'appel improvisé »[246].

L'article 28 protège les fonctionnaires publics de toute responsabilité au criminel lorsque l'erreur porte sur l'identité de l'accusé :

> 28(1) Quiconque, étant autorisé à exécuter un mandat d'arrêt, croit, de bonne foi et pour des motifs raisonnables et probables, que la personne qu'il arrête est celle qui est nommée dans le mandat, possède à cet égard la même protection contre toute responsabilité au criminel que si cette personne était celle que nomme le mandat.
>
> (2) Lorsqu'une personne est autorisée à exécuter un mandat d'arrêt,
>
> a) quiconque, étant appelé à lui prêter main-forte, croit que la personne à l'arrestation de laquelle il est appelé à aider est celle que nomme le mandat, et
>
> b) tout gardien de prison qui est tenu de recevoir et de détenir une personne qu'il croit avoir été arrêtée aux termes du mandat,
>
> possède à cet égard la même protection contre toute responsabilité au criminel que si cette personne était celle que nomme le mandat.

Dans le contexte correctionnel, faudrait-il protéger un membre du personnel qui a attaqué un visiteur, croyant qu'il s'agissait d'un détenu qui tentait de s'évader? Une autre situation difficile serait celle ou un employé a eu recours la force contre un détenu qu'il croyait être en train d'en étrangler un autre, alors que les deux personnes ne faisaient que se chamailler. Que dire du recours aux mesures pouvant entraîner la mort pour stopper l'attaque d'un détenu contre un membre du personnel lorsque l'attaque entraîne la mort d'un détenu ou d'une autre personne qui se trouvait là simplement par hasard? Les dispositions actuelles du *Code criminel* prévoient-elles les situations de ce genre?

La jurisprudence sur cette question traite surtout de la responsabilité civile des agents de police qui ont recours à des mesures pouvant entraîner la mort pour arrêter des personnes. Règle générale, il s'agissait de déterminer si une force excessive avait été employée ou si l'agent avait agi dans l'exercice de ses fonctions. Dans des cas où des agents poursuivaient un suspect en fuite[247] ou lorsqu'un suspect a été abattu après avoir été frappé à la tête à deux reprises avec un fusil[248], les tribunaux ont retenu la responsabilité des agents, car il aurait été possible d'empêcher l'évasion par d'autres moyens

---

[246] *Ibid.*, page 137.

[247] *Woodward c. Begbie et. al.* (1961), 132 C.C.C. 145.

[248] *Vigneth c. Bond* (1928), 37 Man. L.R. 435.

raisonnables et moins violents. L'article 25 peut dégager de toute responsabilité un agent qui atteint accidentellement par balle un passant lorsqu'il exerce ses fonctions en vertu du paragraphe 25(4), et qu'il n'y a pas eu négligence[249]. Dans un autre cas, le tribunal a conclu à la négligence des agents de police et à l'emploi d'une force abusive lorsqu'un voleur armé qui tentait de s'enfuir a sauté sur un autobus scolaire. Les agents de police et le suspect ont échangé des coups de feu et un enfant qui se trouvait dans l'autobus a été tué. En reconnaissant les agents de police coupables de négligence, le tribunal a statué qu'ils n'étaient pas justifiés d'utiliser des armes à feu si près des enfants[250].

Le statut d'agent de la paix est-il nécessaire pour permettre à un membre du personnel correctionnel d'invoquer les mesures de protection prévues par le *Code criminel?* La protection générale concernant le respect de la justice (paragraphe 25(l) du *Code criminel*) s'applique à quiconque accomplit une fonction prescrite par la loi. Il en va de même de la disposition qui protège les fonctionnaires publics lorsque l'acte judiciaire ou la sentence est défectueuse. Le paragraphe 25(4) autorise toutefois uniquement les agents de la paix à recourir aux mesures pouvant entraîner la mort pour arrêter un suspect en fuite, et uniquement lorsque l'évasion ne peut être empêchée par des moyens raisonnables et moins violents. Le personnel correctionnel a-t-il besoin de ce genre d'autorisation ou de protection pour exercer son mandat? Si une infraction criminelle est perpétrée dans un établissement, la police locale est chargée de faire enquête et de porter des accusations criminelles s'il y a lieu. Dans tous les cas, le personnel serait protégé par les dispositions que nous proposons et qui autorisent spécifiquement le recours aux mesures pouvant entraîner la mort et autres mesures pour empêcher les évasions.

La défense de *common law* d'erreur de fait s'applique à toute personne et dépend des circonstances de chaque cas : s'agissait-il d'une erreur véritable et raisonnable dans les circonstances? Le contexte correctionnel ne semble pas exiger l'adoption de dispositions additionnelles, même s'il entrera bien sûr en ligne de compte dans la détermination du caractère raisonnable de l'erreur.

Les principes sur lesquels reposent les dispositions actuelles du *Code criminel* concernant le recours à la force abusive semblent suffisants. Les fonctionnaires publics sont responsables s'ils ont employé une force abusive dans l'exercice de leurs fonctions. Les tribunaux se poseront à cet égard deux questions : la force employée était-elle nécessaire et aurait-on obtenu le résultat voulu par l'utilisation d'une force moindre et, en second lieu, était-il raisonnable de chercher à obtenir le résultat voulu avec la force utilisée, même si une moindre force n'aurait pas été suffisante? Pour répondre à ces deux questions, le tribunal examinera toutes les circonstances et évaluera la conduite des personnes visées à la lumière des conditions de la vie carcérale. Compte tenu du grand nombre de situations susceptibles de donner lieu au recours à la force dans un pénitencier, il semble irréaliste de tenter d'incorporer dans la loi des règles détaillées sur ce qui constitue l'emploi d'une force abusive dans une situation particulière.

---

[249] *Poupart* c. *LaFortune* (1974) 41 D.L.R. (3d) 720.
[250] *Sa* c. *P.G. du Qué.* (1981) C.S. 81.

Toutefois, même si la loi actuelle en matière de protection du personnel semble appropriée en ce qui a trait au système correctionnel, le Groupe de travail estime qu'à des fins de clarté, de certitude et d'accessibilité, les mesures de protection suivantes doivent être incorporées à la législation correctionnelle :

Protection

Objectif

1 Veiller à ce que le personnel correctionnel soit adéquatement protégé contre toute responsabilité criminelle et civile lorsqu'il s'acquitte de façon raisonnable de ses fonctions.

Force minimale et nécessaire

2 Le personnel correctionnel qui a recours à la force autorisée dans l'exercice des fonctions prévues par la législation correctionnelle est à l'abri de toute responsabilité civile ou criminelle.

Recours abusif à la force et négligence

3 Nulle disposition de la présente loi ne dégage de sa responsabilité civile ou criminelle un membre du personnel qui a recours à la force d'une manière abusive ou négligente.

Erreur

4 Un membre du personnel correctionnel qui, agissant de bonnefoi, reçoit ou détient une personne en exécution d'un mandat de dépôt est protégé à cet égard contre toute poursuite civile ou criminelle, même si le mandat est défectueux ou illégal ou si la personne détenue n'est pas celle visée par le mandat.

PARTIE IV : OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

On n'insistera jamais assez sur la nécessité d'obliger les fonctionnaires de l'État comme les agents de police et les membres du personnel correctionnel de rendre compte de leurs actes. Ce point de vue est exprimé dans le *Droit pénal dans la société canadienne*, et plus particulièrement dans les deux principes suivants :

j) Afin d'assurer l'égalité de traitement et le respect de l'obligation de rendre compte, les pouvoirs discrétionnaires exercés à certaines étapes critiques du processus de justice pénale doivent être soumis à des mécanismes de surveillance appropriés.

k) Toute personne qui allègue avoir fait l'objet d'un traitement illégal ou abusif de la part d'un fonctionnaire du système de justice pénale doit avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant un mécanisme d'enquête et un droit de recours.

Bien sûr, les fonctionnaires de l'État doivent se conformer aux dispositions de la *Charte*, aux lois pertinentes et tenir compte des précédents établis. Il existe par ailleurs un besoin d'établir des mécanismes de contrôle autres que judiciaires pour assurer le respect de l'obligation de rendre compte de la part de ces fonctionnaires.

En pratique, tous les services de police sont soumis à divers mécanismes de contrôle autres que judiciaires. La plupart des agents de police doivent se conformer à un code de discipline qui figure dans leurs règlements. En outre, la plupart des services de police ont élaboré des lignes directrices bien précises destinées à assurer un contrôle interne. De plus, des bureaux destinés à recevoir les plaintes du public ont été créés pour permettre un examen plus impartial des plaintes présentées par le public à l'endroit de la police. Ces mécanismes de contrôle non judiciaires sont destinés non seulement à assurer le maintien de l'ordre et de la discipline au sein des services de police intéressés, mais aussi à protéger le public en général et les intérêts du plaignant.

L'obligation de rendre compte imposée au personnel correctionnel est exprimée dans le *DPSC* et dans plusieurs principes du document de travail intitulé *La philosophie correctionnelle* dont les deux suivants :

5 Les décisions discrétionnaires qui touchent l'exécution de la peine doivent être prises ouvertement et soumises à des mécanismes de surveillance appropriés.

6 Tous les individus soumis à la surveillance ou au contrôle correctionnels doivent avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant des mécanismes de griefs et un droit de recours.

Cette partie traitera des mécanismes de contrôle actuels de la conduite du personnel des établissements. Elle portera également sur une proposition visant la création d'un comité indépendant d'examen des griefs.

PROCÉDURES ADMINISTRATIVES INTERNES

En vertu de l'article 6 du *Règlement sur le service des pénitenciers :*

> Il incombe à chaque membre du Service de se familiariser avec la Loi, le présent Règlement et les directives données de temps à autre en application de la Loi.

Les directives du Commissaire prescrivent les politiques et les procédures qui s'appliquent à toutes les opérations des établissements. Dans de nombreux domaines, ces directives sont très précises en ce qui a trait à la procédure à suivre et elles exposent les conséquences (juridiques ou autres) qui découlent du non-respect des procédures prescrites.

INSPECTEUR GÉNÉRAL

L'Inspecteur général et son personnel ont pour mandat d'effectuer des examens internes, des vérifications et des enquêtes. Cette Direction effectue des vérifications internes indépendantes, tant du point de vue financier que de celui de la gestion. Ces examens systématiques ont pour objet d'aviser les gestionnaires de l'efficacité de leurs pratiques de gestion interne. Jusqu'en 1986, le bureau de l'inspecteur général avait également pour principale fonction de mener des enquêtes spéciales à la demande du Solliciteur général ou du Commissaire du Service correctionnel. Habituellement, l'Inspecteur général était prié de mener une enquête spéciale par suite d'un incident grave touchant la sécurité et impliquant un détenu, ou d'allégations de mauvaise conduite de la part d'un membre du personnel. Cependant, depuis 1986, cette fonction est remplie par les bureaux régionaux du SCC. On réexamine actuellement cette décision, les résultats des enquêtes spéciales ayant toujours principalement servi à informer la direction et rarement à justifier la prise de mesures disciplinaires.

CODE DE CONDUITE ET MESURES DISCIPLINAIRES APPLICABLES AU PERSONNEL

Ce document énonce la conduite appropriée des agents correctionnels et les mesures disciplinaires en cas de mauvaise conduite. Deux infractions majeures retiennent notre attention : le fait de négliger son devoir ou de refuser de prendre des mesures à titre d'agent de la paix et d'avoir recours à une force abusive ou à plus de force qu'il est nécessaire pour s'acquitter de ses fonctions légales. La mesure disciplinaire pour ces infractions est une suspension sans traitement ou le renvoi. Pour l'infraction mineure d'omettre de se conformer à une directive du Commissaire, à une instruction divisionnaire, à un ordre permanent ou à une autre directive liée à ses fonctions, une réprimande écrite ou une suspension sans traitement est prescrite.

Les mesures disciplinaires établies pour le personnel du Service correctionnel du Canada sont les mêmes que celles appliquées à tous les membres de la Fonction publique fédérale. Si un membre du personnel est accusé de mauvaise conduite, le gestionnaire responsable informe l'employé concerné du méfait dont il est accusé et de la tenue d'une enquête. L'employé en cause peut demander l'aide d'un représentant du syndicat pour assurer sa défense et répondre aux accusations portées contre lui. Le gestionnaire décide par la suite de la mesure disciplinaire qu'il convient d'appliquer.

La protection des membres du personnel correctionnel est assurée par une procédure de griefs qui comporte quatre niveaux (sous-directeur ou directeur adjoint de l'établissement, directeur de l'établissement, sous-commissaire régional et Commissaire). Si l'objet du grief porte sur l'interprétation d'un article de la convention collective ou sur une mesure disciplinaire (amende, suspension ou renvoi), le grief peut être renvoyé à l'arbitrage par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. Ainsi, les employés jouissent d'une certaine protection contre les mesures disciplinaires arbitraires de la direction.

PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES GRIEFS DES DÉTENUS

Cette procédure permet à un détenu de présenter un grief au sujet de tout problème survenu alors qu'il était emprisonné, et qui relève de la compétence du Commissaire. Cependant, la politique veut que tout élément d'un grief présenté par un détenu qui pourrait avoir comme résultat l'imposition d'une mesure disciplinaire à l'endroit d'un membre du personnel ne soit pas visé par la procédure de règlement des griefs des détenus et soit transmis directement aux gestionnaires responsables.

Étant donné qu'une accusation d'abus de pouvoir ou de recours injustifié à la force, si elle s'avère fondée, peut entraîner l'imposition d'une mesure disciplinaire, la procédure de règlement des griefs applicable aux détenus est rarement utile dans ces cas. Cependant, les griefs constituent un moyen d'encourager le respect de la politique sur les questions correctionnelles. Le document de travail *Les autorités correctionnelles et les droits des détenus* propose des moyens d'améliorer cette procédure de règlement des griefs et recommande que le règlement final des griefs soit confié à un arbitre de l'extérieur.

Les mécanismes susmentionnés visent plusieurs objectifs : assurer le fonctionnement efficace de l'organisation, veiller à ce qu'un agent indépendant fasse enquête sur les incidents inhabituels et veiller à ce que les personnes à qui des pouvoirs ont été attribués puissent rendre compte de l'utilisation des pouvoirs qui leur ont été conférés. Ces mécanismes doivent protéger à la fois les détenus et le personnel en reconnaissant les abus de pouvoir et en prenant les mesures correctrices nécessaires pour décourager les abus ultérieurs. Toutefois, l'un des problèmes liés à ces mesures de contrôle provient de ce qu'elles sont internes et, donc, à l'abri de l'examen du public. Il y a toutefois d'autres mécanismes qui permettent un certain examen public.

LES TRIBUNAUX

Comme en fait état le document de travail *Les autorités correctionnelles et les droits des détenus*, il existe des mesures de redressement judiciaire qui permettent de veiller au respect des droits des détenus. Notre système judiciaire offre ce qu'aucun autre organisme interne chargé de faire respecter la justice ne peut offrir, c'est-à-dire un décideur absolument impartial et la tenue d'audiences publiques.

Selon la politique actuelle du SCC, si un membre du personnel semble avoir abusé de la force physique à l'endroit d'un détenu, le directeur de l'établissement doit en informer le procureur de la Couronne de la région ou le service de police. Le procureur de la Couronne peut alors décider s'il y a lieu de porter des accusations criminelles contre le membre du personnel (par exemple agression, négligence criminelle causant la mort, blessures). Les abus de pouvoir graves du personnel à l'endroit des détenus doivent être condamnés aux yeux du grand public et punis comme des actes criminels (par exemple probation, amende, emprisonnement) afin que tous se rendent compte que notre système correctionnel est assujetti à la loi et que le recours injustifié à la force physique n'est pas accepté dans nos pénitenciers.

Les détenus peuvent également faire appel aux tribunaux civils pour être dédommagés des préjudices subis par suite d'abus des pouvoirs exceptionnels conférés au personnel, par exemple tout préjudice permanent ou temporaire, douleur morale ou dommage à des biens.

Par ailleurs, le processus judiciaire (particulièrement dans le cas des poursuites civiles) est souvent lent et coûteux. Souvent, le détenu sera libéré avant d'avoir obtenu jugement. Il faut trouver des solutions plus rapides pour traiter les plaintes des détenus à propos de la mauvaise conduite du personnel. Ces solutions devront également prévoir le recours à un enquêteur et à un arbitre de l'extérieur pour faire en sorte que le personnel et les détenus soient traités de façon équitable.

COMITÉ D'EXAMEN DES GRIEFS

La création d'un bureau public de plaintes similaire à celui que l'on retrouve dans certains services de police a été proposée pour le système correctionnel fédéral[251]. (Le concept de comités civils d'examen visant à contrôler les pouvoirs discrétionnaires des corps policiers a été introduit en 1931 et le premier comité a été créé à Washington en 1948. Au Canada, des comités ont été établis à Montréal en 1978 et à Toronto en 1981.) Actuellement, on procède à la mise en œuvre des modifications apportées à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* qui inclut l'établissement d'un comité d'examen indépendant chargé de traiter les griefs des employés et d'une commission chargée d'examiner les plaintes du public en matière de mauvaise conduite présumée d'agents de la GRC.

---

[251] Voir Ouellette, Yves, *Regulating the Conduct of Officers and Employers of the Correctional Service of Canada*, Ottawa, SCC, non publié, mars 1984 et *Regulations Respecting the Conduct and Discipline of Employees in the Correctional Service of Canada and the Handling of Inmate Complaints*, Ottawa, SCC, non publié, avril 1984.

La proposition visant le système correctionnel demande que les fonctions de tous les membres du personnel correctionnel soient précisées dans des lois (Partie I) et que soit prévue la création d'un comité d'examen des griefs chargé de traiter les plaintes des détenus ou du public relativement aux actes d'inconduite reprochés au personnel correctionnel (Partie II). Le système fonctionnerait à l'intérieur du cadre actuel des conventions collectives, du processus disciplinaire visant le personnel et de la procédure du règlement des griefs des employés.

L'étude fait remarquer qu'en ce qui concerne les pouvoirs qui lui sont attribués, le personnel du SCC se trouve dans une position qui se rapproche davantage de celle des agents de police que des autres fonctionnaires publics, qu'il occupe une position d'autorité par rapport aux détenus et qu'il jouit d'importants pouvoirs qui peuvent faire l'objet d'abus. L'autorité des agents correctionnels s'exerce de façon continue et peut donc intrinsèquement créer une atmosphère d'hostilité et des conflits. Le système proposé vise à informer les membres du personnel de leurs fonctions, à établir l'autorité des superviseurs et à souligner la protection de la dignité et des droits des détenus et le règlement de leurs plaintes justifiées. L'étude souligne que la crédibilité d'un système de traitement des plaintes dépend de son impartialité, non seulement dans les faits, mais également en apparence.

L'étude propose qu'un comité d'examen des plaintes soit créé dans chacune des cinq régions du SCC. Le comité serait composé d'un président, de trois résidants de la région qui ne font pas partie du Service correctionnel ou d'un service de police et de trois employés du SCC de la région. Toute personne ayant une plainte à formuler au sujet de la conduite d'un employé devrait avoir le droit de déposer une plainte auprès du comité. Cette dernière doit être produite dans les 90 jours de l'incident et doit préciser la date, l'endroit et tous les témoins de l'incident. L'employé visé serait informé de la plainte. Le comité n'entendrait pas normalement de témoins ou de témoignages.

Le comité pourrait rejeter la plainte lorsqu'il estime que le plaignant n'a pas d'argument valable, lorsque la plainte a été présentée de mauvaise foi ou lorsqu'elle ne relève pas de sa compétence. Le rejet de la plainte serait communiqué au plaignant et à l'employé avec une explication succincte des motifs. Les plaintes qui ne seraient pas rejetées seraient alors soit transmises au directeur de l'employé visé en vue d'enquête interne ou à l'Enquêteur correctionnel en vue d'une enquête officielle.

Dès réception du rapport du directeur ou de l'Enquêteur correctionnel, le comité pourrait demander de plus amples renseignements, rejeter la plainte si elle est jugée non justifiée ou, dans le cas contraire, transmettre l'affaire à l'autorité appropriée pour imposer les mesures disciplinaires recommandées par le comité. Le comité pourrait recommander les mesures disciplinaires suivantes : un avertissement verbal, une réprimande écrite, une suspension sans rémunération d'au plus 60 jours ou un renvoi. Une fois qu'une mesure disciplinaire serait prise par le superviseur contre l'employé, le mécanisme actuel de règlement des griefs des employés s'appliquerait.

Le comité aurait également le pouvoir de rejeter une plainte jugée injustifiée ou d'adresser à l'employé des observations écrites pour prévenir une infraction à la discipline. Il pourrait également formuler des recommandations générales à l'intention du Commissaire ou du Ministre au sujet de la façon d'améliorer le système de règlement des plaintes.

Les membres du Groupe de travail conviennent de la nécessité d'établir des mécanismes applicables à l'obligation de rendre compte comme en fait état l'étude. Cependant, ils ne sont pas convaincus du besoin d'un autre organisme de surveillance. Les griefs des détenus concernant le comportement du personnel seront transmis au directeur de l'établissement et ils seront réglés au moyen du processus disciplinaire normal dont il a déjà été question. Les détenus ont bien sûr le droit de signaler à la police les abus de pouvoir du personnel. Enfin, les détenus qui ne sont pas satisfaits de la décision prise par le directeur de l'établissement à l'égard de leur plainte peuvent renvoyer l'affaire directement à l'Enquêteur correctionnel.

ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

L'Enquêteur correctionnel, nommé conformément à la Partie II de la *Loi sur les enquêtes,* est chargé de faire enquête de son propre chef, à la demande du Solliciteur général, ou des détenus, et de faire rapport des problèmes des détenus qui relèvent du Solliciteur général du Canada. L'Enquêteur correctionnel soumet tous les ans un rapport au Solliciteur général accompagné de recommandations. Ce rapport est présenté au Parlement. En 1984-1985, seulement 26 plaintes (moins de 2 %) portaient sur le recours à la force et seulement 92 (moins de 6 %), sur la conduite du personnel[252].

En vertu de la *Loi sur les enquêtes*, l'Enquêteur correctionnel et son personnel sont autorisés à pénétrer et à demeurer dans tout bureau ou établissement public, à examiner les documents et les livres pertinents, à commander à toute personne de venir témoigner sous serment, et à assigner toute personne à comparaître, à témoigner ou à produire tout document pertinent à l'enquête.

L'Enquêteur correctionnel est investi du mandat important d'enquêter sur les problèmes des détenus, leurs plaintes concernant la conduite du personnel et le recours à la force, et d'en faire rapport. Le document de travail sur *Les autorités correctionnelles et les droits des détenus* fait état des dispositions législatives proposées concernant le bureau de l'Enquêteur correctionnel.

Selon le Groupe de travail, les dispositions législatives devraient également faire état du pouvoir de formuler des recommandations aux directeurs d'établissements relativement aux mesures disciplinaires qu'il convient de prendre. Le directeur de l'établissement disposerait alors d'un court délai (10 jours par exemple) pour amorcer les procédures disciplinaires ou pour informer l'Enquêteur correctionnel des motifs pour lesquels aucune

---

[252] L'Enquêteur correctionnel, *Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel, 1984-1985*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 4. Presque 60 % des plaintes reçues portaient sur les transfèrements, les visites et le courrier, et les questions d'ordre médical.

mesure n'a été prise. L'Enquêteur correctionnel serait également investi du pouvoir de recommander des modifications aux procédures destinées à prévenir les abus de pouvoir de la part du personnel.

Les dispositions additionnelles pourraient se lire comme suit :

Enquêteur correctionnel

1 Si l'Enquêteur correctionnel mène une enquête à propos d'une plainte concernant la conduite d'un membre du personnel et qu'il est d'avis que la plainte est justifiée, il peut :

a) recommander au directeur de l'établissement intéressé que des mesures disciplinaires soient prises, et

b) recommander des modifications aux procédures destinées à prévenir des abus semblables à l'avenir.

2 Si l'Enquêteur correctionnel recommande à un directeur d'établissement la prise de mesures disciplinaires, les procédures applicables doivent être amorcées dans les 10 jours suivant la réception de la recommandation. Sinon, l'Enquêteur correctionnel doit être informé, dans le même délai, des raisons pour lesquelles aucune mesure n'a été prise.

Si, selon le Groupe de travail, des mécanismes de contrôle efficaces doivent permettre l'exercice de recours dans les cas de mauvaise conduite du personnel, son document de travail porte principalement sur l'élaboration de règles visant à définir les pouvoirs du personnel, et le recours à la force et les mesures de protection du personnel. Conformément à l'approche exposée dans le document de travail Cadre pour la révision du droit correctionnel, nous sommes d'avis qu'une définition précise de l'objectif à atteindre, des rôles, des pouvoirs et des responsabilités du personnel correctionnel incitera au respect de la lettre et de l'esprit des nouvelles dispositions législatives en matière correctionnelle.

CONCLUSION

Le rôle du personnel correctionnel est crucial pour la réalisation du mandat du Service, soit de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société en assurant quotidiennement un environnement sûr et sain et en favorisant la réinsertion des infracteurs dans la société canadienne. Afin d'être en mesure de réaliser l'objectif du système correctionnel, le personnel a besoin de directives claires concernant le mandat global du Service et son rôle précis dans la réalisation de ce mandat.

Dans le présent document, le lecteur peut prendre connaissance d'une série de propositions destinées à assurer le respect de cette orientation. Ces propositions sont exprimées sous la forme de dispositions législatives. Ainsi, il sera possible de discuter du degré de précision qu'il conviendra de donner à ces dispositions et des répercussions que ces propositions pourraient avoir sur les opérations. Le Groupe de travail aimerait qu'une suite soit donnée à ces propositions et que les commentaires concernant toute autre question d'intérêt sur les pouvoirs du personnel correctionnel lui soient communiqués.

ANNEXE A

LISTE DES DOCUMENTS DE TRAVAIL PROPOSÉS DE LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL :

La philosophie correctionnelle

Cadre pour la révision du droit correctionnel

Mise en liberté et clémence

Pouvoirs et responsabilités du personnel correctionnel

Calcul de la peine

Questions correctionnelles concernant les Autochtones

Les services de santé mentale pour les détenus de pénitenciers

Le transfèrement international de délinquants

La victime et le système correctionnel

Compétences fédérales et provinciales en matière correctionnelle

ANNEXE B

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA - ÉNONCÉ DES FONCTIONS

Titre du poste : Agent de correction (CX-COF-2)
Établissement à sécurité maximale

Résumé des fonctions

Sous la supervision d'un agent de garde supérieur, assurer la surveillance des détenus dans un poste comme un pavillon cellulaire, une cour, une rotonde, un poste de surveillance, une tour ou un endroit destiné aux loisirs d'un établissement à sécurité maximale; contrôler les déplacements des détenus et d'autres personnes à l'intérieur, en direction ou en provenance de l'établissement; assurer la propreté et la sécurité du poste; et remplir d'autres fonctions.

Énoncé des fonctions

Assurer la surveillance des détenus pendant un quart de service de garde dans un poste comme un pavillon cellulaire, une cuisine, une cour, une rotonde, un poste de surveillance, une tour ou un endroit destiné aux loisirs d'un établissement à sécurité maximale où les gardes travaillent selon un régime de roulement des quarts et des postes, c'est-à-dire :

- observer minutieusement l'activité des détenus lorsque le titulaire procède à l'inspection périodique des cellules ou monte la garde, arme à la main, dans un poste de surveillance ou une tour, de façon à assurer la discipline et à découvrir tout comportement inusité ou suspect;

- dénombrer les détenus, conformément aux ordres permanents de l'établissement, à des moments et endroits précis, pour rendre compte de leur présence ou absence, inscrire leur nombre et le faire connaître à l'agent supérieur;

- fouiller les détenus à certains moments ou pour des raisons spéciales, afin de s'assurer qu'ils ne sont pas en possession d'articles interdits tels que couteau, arme à feu, drogue, spiritueux ou ingrédients entrant dans leur composition; et

- observer l'habillement et le comportement des détenus, prendre des mesures correctives dans les cas courants et signaler les comportements inusités ou les infractions aux règles.

Contrôler les déplacements des détenus et d'autres personnes à l'intérieur, en direction ou en provenance de l'établissement, c'est-à-dire :

- déverrouiller et verrouiller les portes des cellules et les barrières pour permettre aux détenus et au personnel d'entrer et de sortir selon l'autorisation qu'ils ont reçue;

- réunir, dénombrer et accompagner un groupe de détenus à l'occasion des repas, des visites médicales et dentaires, des travaux, des exercices, des offices religieux et des loisirs;

- agir à titre d'escorte spéciale à un prisonnier admis, libéré, transféré ou se rendant dans un autre secteur pour avoir une entrevue ou subir un traitement;

- vérifier les laissez-passer des détenus, s'assurer de la légitimité des visites au personnel, établir l'identité des personnes qui se présentent par l'entrée principale et inscrire leur nom;

- accompagner les ouvriers d'entretien à leur lieu de travail; et

- filtrer et fouiller l'ensemble des véhicules, camions, voitures et conducteurs qui arrivent à la prison ou la quittent.

Assurer la propreté et la sécurité du poste, c'est-à-dire :

- inspecter le secteur pour vérifier s'il a besoin de réparations;

- distribuer les fournitures et superviser le nettoyage périodique des pièces, telles que les cellules et la cuisine, effectué par les détenus;

- examiner les meubles, la literie, les matelas, les effets personnels, les parquets, les fenêtres, les ventilateurs, les barreaux et les serrures pour dépister les articles interdits et voir s'il y a eu de la détérioration, de la destruction ou des tentatives d'évasion;

- assurer qu'il n'y a pas de risque d'accident ni d'incendie;

- nettoyer et surveiller la salle des clefs, contrôler la distribution des clefs, vérifier l'avertissement d'incendie, s'assurer que les armes à feu, les munitions, les lance-gaz et masques et les veilleuses d'urgence sont en bon état et disponibles; et

- nettoyer la salle des armes et les armes, dresser quotidiennement l'inventaire, contrôler la distribution et le retour des armes, selon les dispositions des ordres permanents.

Remplir d'autres fonctions lorsque le titulaire est affecté dans les secteurs d'isolement, de ségrégation, d'admission et de préparation à la libération, comme surveiller les détenus lorsqu'ils se baignent et s'habillent, leur apporter des repas, leur donner des remèdes, prendre note de leurs cicatrices, tatouages ou autres signes distinctifs, dresser la liste des

articles d'habillement et des effets personnels qu'ils apportent au moment de leur admission et empêcher qu'ils aient, avant d'être libérés, des contacts avec les autres détenus afin qu'ils ne transmettent pas de messages ni de lettres.

Titre de poste : Agent d'unité résidentielle (CX-LUF-1)

Résumé des fonctions

Sous l'autorité directe du surveillant d'unité résidentielle et, en ce qui a trait à la gestion des cas, sous la surveillance fonctionnelle de l'agent de développement d'unité résidentielle, assurer la maîtrise et la surveillance des détenus, ainsi que la protection de l'unité résidentielle et de l'établissement; remplir diverses tâches de gestion des cas à l'égard d'un certain nombre de cas qui lui ont été confiés; en tant que membre de l'équipe de l'unité résidentielle, participer activement au programme de gestionnelle positive des détenus; et, au besoin, exercer des fonctions connexes.

Énoncé des fonctions

1 Assurer la maîtrise et la surveillance des détenus, ainsi que la protection de l'unité résidentielle et de l'établissement, c'est-à-dire :

- vérifier régulièrement le bon fonctionnement des portes, barrières, clés et autre matériel de sécurité, et s'assurer qu'ils sont bien gardés;
- faire fonctionner le matériel de sécurité et de communication;
- effectuer des fouilles de détenus, de cellules, de pièces et autres secteurs afin de saisir des objets interdits ou d'en empêcher l'introduction;
- faire des dénombrements officiels et officieux à diverses périodes de la journée, et réglementer les déplacements de détenus ou de groupes de détenus;
- signaler les infractions à la discipline;
- observer les activités des détenus et, au besoin, faire des interventions pertinentes;
- surveiller, au sein de l'unité et de l'établissement, les activités des détenus comme les programmes récréatifs et les événements spéciaux;
- maintenir de bonnes normes d'entretien des installations en signalant les risques d'incendie et les risques pour la sécurité, ou en y apportant des correctifs, ou les deux;
- garder confidentiels les renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions;

- participer à un programme de sécurité préventive portant notamment sur les techniques de reconnaissance, la collecte d'information, les corrélations et les rapports;

- communiquer, aux autres membres de l'équipe d'unité résidentielle et aux autres employés compétents de l'établissement, des renseignements portant sur la sécurité de l'unité;

- consigner, conformément aux consignes permanentes de l'établissement ou autres directives, les renseignements concernant la sécurité, ou faire rapport sur ceux-ci, ou les deux.

2 Remplir diverses tâches de gestion des cas à l'égard d'un certain nombre de cas qui lui ont été confiés, c'est-à-dire :

- établir des relations interpersonnelles efficaces avec les détenus afin de faciliter leur réadaptation sociale;

- faire fonction de premier contact pour le détenu qui a une demande à présenter ou un problème à régler;

- évaluer chaque situation afin de prendre les mesures appropriées ou de faire les renvois nécessaires;

- arriver à bien connaître chaque détenu en étudiant son dossier et son comportement, et en échangeant des renseignements avec les instructeurs et les surveillants;

- travailler en étroite collaboration avec l'agent de développement d'unité résidentielle pour tout ce qui touche la gestion des cas afin de favoriser une approche d'équipe qui devrait permettre de mieux répondre aux besoins de chaque détenu;

- participer, à titre de membre permanent de l'équipe de gestion des cas, à l'analyse, au suivi et à l'évaluation de tous les cas conformément au guide de la Gestion des cas;

- remplir des rapports précis, complets et opportuns conformément au guide de la Gestion des cas et aux autres directives, et tenir les dossiers à jour;

- conseiller les détenus pour qu'ils tirent avantage des occasions qui leur sont offertes de combler leurs besoins;

- aider les détenus à atteindre les objectifs fixés dans leurs programmes;

- escorter les détenus qui bénéficient d'une absence temporaire pour rendre visite à leur famille ou pour rencontrer des représentants d'agences, des employeurs éventuels, etc., dans le cadre de la préparation des détenus à la libération;

- rencontrer les représentants d'agences, les membres de la famille, amis, employeurs éventuels des détenus, etc., pour leur faire part, sans enfreindre la confidentialité de rigueur, des projets et des progrès des détenus.

3 En tant que membre de l'unité résidentielle, participer activement au programme de gestion correctionnelle positive des détenus, c'est-à-dire :

- assister et participer aux réunions de l'équipe de l'unité résidentielle visant à concevoir et à mettre en œuvre au sein de l'unité des lignes de conduite et des
- procédures efficaces;

- participer, de concert avec les autres membres de l'équipe, à la planification, à la mise en œuvre et à la surveillance des activités et projets spéciaux organisés au sein de l'unité ou de l'établissement;

- communiquer efficacement avec les autres employés de l'établissement afin de faciliter le respect des normes établies par l'unité et l'établissement;

- établir des relations actives et efficaces avec les détenus de manière à les inciter à s'améliorer, à se comprendre et à se valoriser à leurs propres yeux;

- présenter les opinions et recommandations de l'équipe aux réunions des divers comités de l'établissement, ainsi qu'au cours de rencontres portant sur des sujets comme la réduction de peine méritée, l'affectation de la main-d'œuvre carcérale, les changements de cellules, la planification et l'évaluation;

- faire partie du comité de discipline de l'unité;

- assister et participer activement aux réunions et aux discussions de groupe tenues au sein de l'unité;

- collaborer avec les personnes ou les groupes de l'extérieur participant à des activités organisées à l'intention des détenus;

- former les nouveaux agents.

4 Exercer, au besoin, des fonctions connexes, c'est-à-dire :

- assurer la surveillance de l'unité résidentielle en l'absence du surveillant;

- surveiller les équipes de travail au sein de l'unité;

- lire les publications et documents récents relatifs au secteur correctionnel, comme les ordres de service courants, les consignes permanentes de l'établissement, les instructions divisionnaires et les directives du Commissaire;

- participer à des enquêtes ou les diriger, ou les deux.

ANNEXE C

POUVOIRS DU PERSONNEL

Tiré du Règlement sur le service des pénitenciers :

40(1) Si le chef de l'institution est convaincu que,

a) pour le maintien du bon ordre et de la discipline dans l'institution, ou

b) dans le meilleur intérêt du détenu, il est nécessaire ou opportun d'interdire au détenu de se joindre aux autres, il peut le lui interdire, mais le cas d'un détenu ainsi placé à l'écart doit être étudié, au moins une fois par mois, par le Comité de classement qui recommandera au chef de l'institution la levée ou le maintien de cette interdiction.

(2) Un détenu placé à l'écart n'est pas considéré comme frappé d'une peine à moins qu'il n'y ait été condamné, et il ne doit, pour autant, perdre aucun de ses privilèges et agréments, sauf ceux

a) dont il ne peut jouir qu'en se joignant aux autres détenus; ou

b) qui ne peuvent pas raisonnablement être accordés, compte tenu des limitations du lieu où le détenu est ainsi placé à l'écart et de l'obligation d'administrer ce lieu de façon efficace.

41(1) Quiconque

a) livre ou tente de livrer de la contrebande à un détenu,

b) reçoit ou tente de recevoir de la contrebande d'un détenu,

c) entre sans permission sur les terrains d'un pénitencier, ou

d) aide toute autre personne à faire ce que mentionne l'un ou l'autre des alinéas a), b) ou c),

est coupable d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité et passible d'un emprisonnement de six mois ou d'une amende de 500 $, ou des deux peines à la fois.

41(2) Sous réserve du paragraphe (3), un membre peut fouiller

a) un visiteur lorsqu'il existe des motifs de croire que le visiteur est en possession de contrebande et si le visiteur refuse d'être fouillé, l'accès à l'institution lui est refusé ou il doit être escorté à l'extérieur;

b) tout membre ou membres, lorsque le chef de l'institution a des motifs de croire qu'un membre ou que des membres est ou sont en possession de contrebande;

c) un détenu ou des détenus, lorsqu'un membre considère une telle mesure raisonnable et nécessaire pour déceler la présence de contrebande ou pour assurer le bon ordre au sein d'une institution; et

d) un véhicule se trouvant sur une propriété de l'institution, lorsqu'il existe des motifs de croire que cette fouille est nécessaire pour déceler la présence de contrebande ou pour assurer le bon ordre au sein d'une institution.

(3) Une personne de sexe féminin qui est fouillée aux termes du paragraphe (2) ne peut être fouillée que par une personne du même sexe.

(4) Dans un endroit bien en évidence à l'entrée de chaque institution, on doit retrouver une affiche contenant un avertissement à l'effet que tout véhicule et toute personne se trouvant sur la propriété de l'institution peut être fouillée.

ANNEXE D

POUVOIRS ET PROTECTION DES AGENTS DE LA PAIX

Les articles du Code criminel résumés par le Projet sur les pouvoirs de la police, qui fait partie de la Révision du droit pénal (mis à jour comme nécessaire), et tirés du document de travail Definition of Police Officer/Peace officer (octobre, 1984)

1 Arrestation et mise en liberté

a) Pouvoirs

Article	
450(1)	Pouvoir de l'agent de la paix d'arrêter sans mandat.
450(2)	circonstances où un agent de la paix ne devrait pas arrêter une personne sans mandat.
451	Circonstances où un agent de la paix devrait délivrer une citation à comparaître à une personne qu'il n'a pas arrêtée en application des dispositions du paragraphe 450(2).
452	Mise en liberté, par un agent de la paix, d'une personne arrêtée sans mandat pour une infraction pour laquelle la personne peut être condamnée sur déclaration sommaire de culpabilité, pour un délit à option de procédure ou une infraction relevant de l'autorité absolue d'un magistrat.
448	Le fonctionnaire responsable est le fonctionnaire qui, au moment considéré, commande les policiers chargés du poste de police ou un agent de la paix désigné par lui qui est responsable de ce lieu.
453	Mise en liberté par un fonctionnaire responsable d'une personne arrêtée sans mandat.
453.1	Mise en liberté par un fonctionnaire responsable d'une personne arrêtée aux termes d'un mandat et conditions de mise en liberté.
454(1)	Pouvoir d'un agent de la paix ou d'un fonctionnaire responsable de mettre en liberté, soit inconditionnellement ou sous condition, une personne détenue sous garde.
455.5(2)	Une sommation doit être signifiée par un agent de la paix.

456.2 Le mandat d'arrêt doit être adressé aux agents de la paix dans le ressort du juge de paix, du juge ou du tribunal qui le décerne.

456.3 Exécution du mandat d'arrêt par les agents de la paix.

458(2) Un agent de la paix peut arrêter sans mandat une personne qui a violé une sommation ou une citation à comparaître qui lui a été délivrée, une promesse qu'il a remise ou un engagement qu'il a contracté ou qui a commis un acte criminel après avoir fait l'objet d'une sommation ou d'une citation à comparaître ou après avoir remis une promesse ou contracté un engagement.

459(6) Un agent de la paix peut arrêter sans mandat une personne qui a violé ou est sur le point de violer la promesse ou l'engagement après l'examen dans les 90 jours ou les 30 jours prévus à l'article 459 du Code.

461(2) Un visa apposé sur un mandat délivré par un juge d'un autre ressort que celui dans lequel l'accusé se trouve constitue une autorisation suffisante pour les agents de la paix à qui il a été en premier lieu adressé et pour tous les agents de la paix dans la juridiction territoriale du juge de paix qu'il vise, d'exécuter le mandat et d'amener le prévenu devant le juge de paix qui a délivré le mandat ou devant quelque autre juge de paix pour la même circonscription territoriale.

545(4) Lorsque, en application de la Partie XVII, un accusé est déclaré atteint d'aliénation mentale et libéré sous condition en vertu d'une ordonnance du lieutenant-gouverneur, l'agent de la paix qui a des motifs raisonnables de croire que cette personne n'a pas rempli l'une des conditions prescrites dans l'ordonnance de libération peut l'arrêter sans mandat.

632(1) Un agent de la paix peut arrêter, en vertu d'un mandat, une personne tenue par engagement de témoigner dans le cadre de procédures et qui s'est esquivée ou qui est sur le point de s'esquiver.

700(2) Lorsqu'une requête produite par un tribunal relève une caution de son obligation envers une personne accusée et qu'un mandat de dépôt est délivré par la suite, un agent de la paix ou la caution peut arrêter cette personne.

b) Devoirs

452 Devoir d'un agent de la paix en ce qui concerne la mise en liberté de personnes arrêtées sans mandat pour certaines catégories d'infractions.

454(l) Devoir d'un agent de la paix de conduire une personne tenue sous garde devant un juge de paix pour qu'elle puisse être entendue devant ce juge dans les 24 heures suivant son arrestation ou dès que possible.

545(5) Devoir d'un agent de la paix de conduire devant un juge et dans le délai prescrit une personne arrêtée sans mandat, conformément au paragraphe

545(4) (certaines dispositions touchent la personne libérée sous condition pour cause d'aliénation mentale).

c) Protection spéciale aux agents de la paix

25(4) Un agent de la paix qui procède légalement à l'arrestation, avec ou sans mandat, d'une personne pour une infraction au sujet de laquelle cette personne peut être appréhendée sans mandat (ainsi que toute personne aidant l'agent de la paix) est justifiable, si la personne qui doit être appréhendée s'enfuit afin d'éviter l'arrestation, d'employer la force nécessaire pour empêcher cette fuite, à moins que l'évasion puisse être empêchée par des moyens raisonnables d'une façon moins violente.

28 Quiconque, étant autorisé à exécuter un mandat d'arrêt et quiconque étant appelé à lui prêter main-forte, croit, de bonne foi et pour des motifs raisonnables, que la personne qu'il arrête est celle qui est nommée sur le mandat, possède la même protection contre toute responsabilité au criminel si la personne arrêtée était celle don't le nom figure sur le mandat.

450(3)(a) Un agent de la paix qui arrête sans mandat une personne est censé agir légalement et dans

l'exercice de ses fonctions aux fins de toutes procédures en vertu du Code criminel ou de toute autre loi du Parlement.

452(3)a) Un agent de la paix qui a arrêté une personne sans mandat et qui ne met pas cette personne en liberté dès que cela est matériellement possible est censé agir légalement et dans l'exercice de ses fonctions aux fins de toutes procédures en vertu du Code criminel ou de toute autre loi du Parlement.

454(4)a) Un agent de la paix qui ne met pas en liberté, avant l'expiration du délai prescrit pour la conduire devant le juge de paix, une personne arrêtée sans mandat en tant que personne sur le point de commettre un acte criminel, est censé agir légalement et dans l'exercice de ses fonctions aux fins de toutes procédures en vertu du Code criminel ou de toute autre loi du Parlement.

d) Divers

449(3) Quiconque, n'étant pas un agent de la paix, arrête une personne doit aussitôt la livrer à un agent de la paix.

453(l) Mise en liberté par un fonctionnaire responsable de personnes arrêtées sans mandat par un agent de la paix ou livrées à un agent de la paix conformément au paragraphe 449(3).

453.3(5) La façon dont la délivrance d'une citation à comparaître par un agent de la paix peut être prouvée.

455.5 La signification d'une sommation par un agent de la paix et la preuve de la signification.

457(4) Une condition de mise en liberté provisoire par voie judiciaire pourrait être l'obligation de se présenter à un agent de la paix.

526(3) Une personne mise en liberté après avoir été arrêtée en vertu d'un mandat d'arrestation délivré par un tribunal conformément au paragraphe

526(l) pourrait se voir imposer comme condition de mise en liberté de se présenter à un agent de la paix.

2 Violation de la paix

a) Pouvoirs

31(l) Un agent de la paix peut arrêter une personne en train de commettre la violation de la paix ou qu'il croit, pour des motifs raisonnables et probables, être sur le point d'y prendre part ou de la renouveler.

31(2) Un agent de la paix est fondé à recevoir en sa garde toute personne qui lui est livrée comme ayant pris part à une violation de la paix.

32(l) Un agent de la paix est fondé à employer, ou à ordonner d'employer, la force que, pour des motifs raisonnables et probables, il croit nécessaire pour réprimer une émeute et il estime non excessive.

b) Devoirs

33 Devoir d'un agent de la paix lorsque la proclamation mentionnée à l'article 68 a été faite ou qu'une infraction à l'article 69 a été commise, de disperser ou d'arrêter ceux qui ne se conforment pas à la proclamation.

c) Protection spéciale aux agents de la paix

32(1) Un agent de la paix est fondé à employer, ou à autoriser d'employer, la force pour réprimer une émeute qu'il estime non excessive, eu égard aux dangers à craindre de la continuation de l'émeute.

32(4) Quiconque, de bonne foi et pour des motifs raisonnables, croit qu'avant qu'il soit possible d'obtenir la présence d'un agent de la paix, une émeute aura des conséquences graves, est fondé à employer la force qu'il croit de bonne foi et pour des motifs raisonnables, nécessaire pour réprimer l'émeute, et non excessive, eu égard aux dangers à craindre par suite de la continuation de l'émeute.

33(2) Il ne peut être intenté aucune procédure civile ou criminelle contre un agent de la paix (ou une personne qui prête main-forte à l'agent de la paix) à l'égard de tout décès ou de toute blessure causée par l'agent de la paix (ou la personne qui lui a prêté main-forte) pour disperser ou arrêter les personnes qui ne se sont pas conformées à la proclamation prévue à l'article 68.

d) Divers

30 Quiconque est fondé à intervenir pour empêcher la continuation ou le renouvellement d'une violation de la paix et à livrer à un agent de la paix une personne qu'il tient sous garde pour avoir violé la paix.

3 Fouille et saisie

a) Pouvoirs généraux

443(1) Un agent de la paix peut demander et exécuter un mandat de perquisition.

443(4) Un agent de la paix peut exécuter un mandat de perquisition dans une circonscription territoriale autre que celle où son mandat lui a été décerné après qu'un visa a été apposé au mandat.

b) Pouvoirs spéciaux concernant la perquisition

181(1) Un agent de la paix peut procéder à une perquisition en vertu d'un mandat dans une maison de débauche ou une maison de jeu ou de pari.

181(2) Un agent de la paix peut mettre sous garde une personne qu'il trouve tenant une maison de jeu et toute personne qu'il y découvre.

299(3) Un agent de la paix qui soupçonne que du bois appartenant à une personne et portant la marque de bois enregistrée de cette personne est gardé dans

un endroit quelconque sans le consentement du propriétaire, peut entrer dans cet endroit pour vérifier.

420(2) Un agent de la paix peut saisir et détenir de la monnaie contrefaite, des symboles de valeur contrefaits, et des machines, engins, outils, instruments, matières ou choses qui ont servi à la fabrication d'une monnaie contrefaite ou de symboles de valeur contrefaits.

4 Écoute électronique

a) Pouvoirs

178.12(l) Une demande d'autorisation pour intercepter des communications privées doit être accompagnée d'une déclaration assermentée d'un agent de la paix ou d'un fonctionnaire public et indiquer les renseignements prescrits.

178.13(3) Une demande de renouvellement de l'autorisation d'intercepter des communications privées doit être accompagnée d'un affidavit d'un agent de la paix ou d'un fonctionnaire public et indiquer les renseignements prescrits.

178.15(l) Dans des situations d'urgence, les agents de la paix spécialement désignés par le Solliciteur général du Canada ou le procureur général d'une province peuvent présenter à un juge une demande d'autorisation d'intercepter les communications privées (sans se conformer à l'article 178.12).

178.20(2)(e) Une communication privée interceptée peut être divulguée aux agents de la paix dans l'intérêt de la justice et cet acte ne constitue pas une infraction.

178.23(5) Une demande de prolongation de la période prévue pour informer par écrit la personne dont la communication privée a été interceptée est accompagnée d'une déclaration assermentée d'un agent de la paix ou d'un fonctionnaire public et indique les renseignements prescrits.

b) Divers

178.22k) Le rapport déposé devant le Parlement doit faire état du nombre de personnes arrêtées, dont l'identité est arrivée à la connaissance d'un agent de la paix par suite d'une interception d'une communication privée.

5 Armes à feu

a) Pouvoirs

90(1)b) Un agent de la paix ou un fonctionnaire public d'une catégorie prévue par les règlements d'application peut avoir en sa possession une arme prohibée ou une arme à autorisation restreinte, pour les fins de ses fonctions.

96(1)b) Un agent de la paix ou fonctionnaire public d'une catégorie prescrite par les règlements d'application peut importer ou obtenir de quelque autre manière, possession d'une arme, d'un de ses éléments ou d'une de ses pièces en raison de son emploi.

98(4) L'agent de la paix qui croit, pour des motifs raisonnables, qu'il ne serait pas souhaitable pour la sécurité de qui que ce soit qu'un individu soit autorisé à avoir en sa possession des armes à feu, des munitions ou des substances explosives, peut demander à un magistrat de rendre une ordonnance le lui interdisant.

99(1) L'agent de la paix qui croit, pour des motifs raisonnables, que se commet ou a été commise une infraction ayant trait aux armes prohibées, aux armes à autorisation restreinte, aux armes à feu ou aux munitions, peut, sans mandat, fouiller toute personne ou véhicule, perquisitionner en tout lieu (autre qu'une maison d'habitation) et saisir toute chose au moyen ou au sujet de laquelle il croit que l'infraction est ou a été commise.

100(1) Un agent de la paix peut saisir une arme à autorisation restreinte que possède une personne incapable de lui présenter le certificat d'enregistrement ou le permis en vertu duquel elle peut légalement l'avoir en sa possession. Un agent de la paix peut saisir une arme à feu que possède une personne âgée de moins de 16 ans qui est incapable de présenter un permis. Un agent de la paix peut saisir toute arme prohibée.

101(2) Un agent de la paix peut, sans mandat, perquisitionner et saisir les armes à feu ou autres armes offensives dont une personne a la possession lorsqu'il est convaincu qu'il n'est pas souhaitable pour la sécurité de cette personne, ni pour celle d'autrui, de les lui laisser.

b) Devoirs

100(2) Devoir d'un agent de la paix de remettre à la personne à qui elle a été saisie une arme à autorisation restreinte ou une arme à feu dans certaines circonstances.

100(3) Devoir d'un agent de la paix d'apporter à un magistrat les armes à autorisation restreinte et les armes à feu saisies lorsqu'elles ne sont pas retournées à la personne qui les possédait.

c) Protection spéciale aux agents de la paix

76.3 Un agent de la paix qui, dans l'exercice de ses fonctions, transporte à bord d'un aéronef civil une arme à feu offensive ou une substance explosive sans le consentement du propriétaire ou de l'exploitant de l'aéronef n'est pas coupable d'un acte criminel.

d) Divers

102(1) Quiconque trouve une arme prohibée ou une arme à autorisation restreinte doit la remettre à un agent de la paix ou informer un agent de la paix qu'il l'a trouvée.

102(2) Quiconque a égaré ou s'est fait voler une arme à autorisation restreinte doit en informer un agent de la paix ou un registraire local d'armes à feu.

103(2) L'exploitant d'une des entreprises prévues aux dispositions pertinentes doit signaler au registraire local d'armes à feu ou à un agent de la paix les pertes, destructions ou vols d'armes à feu ou d'armes à autorisation restreinte ou encore de munitions.

106.5(4) Est coupable d'une infraction toute personne qui omet de remettre un permis, un certificat d'enregistrement, une autorisation d'acquisition d'armes à feu, etc. à un agent de la paix ou un registraire local d'armes à feu ou à un préposé aux armes à feu après suspension ou révocation d'un permis d'utilisation d'une arme à feu aux termes d'une ordonnance.

6 Ethylomètre

a) Pouvoirs

234.1(1) Un agent de la paix peut demander sur-le-champ un échantillon de l'haleine d'un conducteur de véhicule, de bateau ou d'aéronef, ou de celui qui en a la garde ou le contrôle, afin de procéder à une analyse au moyen d'un alcooltest approuvé.

235(1) Un agent de la paix peut, par sommation, exiger un échantillon de l'haleine d'un conducteur de véhicule, de bateau ou d'aéronef, ou de celui qui en a la garde ou le contrôle, pour permettre de déterminer son taux d'alcoolémie.

b) Divers

241(3) La preuve qu'une personne a refusé de se conformer à la demande d'un agent de la paix de fournir des échantillons d'haleine est admissible et le tribunal peut en tirer une conclusion défavorable à l'accusé dans toute poursuite engagée conformément à l'article 238 du Code.

7 Exécution

a) Pouvoirs

629(l) Les agents de la paix doivent signifier des assignations à comparaître (voir article 4.55.5(2».

455.1 La restitution de biens à un plaignant, lorsque ces biens se trouvent devant la cour ou ont été détenus, doit être exécutée par les agents de la paix.

8 Protection générale des agents de la paix

a) Pouvoirs

25(l) Un agent de la paix (de même que toutes les autres personnes désignées dans le présent paragraphe) qui est, par la loi, obligé ou autorisé à faire quoi que ce soit dans l'application ou l'exécution de la loi est, s'il agit en s'appuyant sur des motifs raisonnables et probables, fondé à accomplir ce qu'il lui est enjoint ou permis de faire et fondé à employer la force nécessaire pour cette fin.

25(2) Une personne obligée ou autorisée, par la loi, à exécuter un acte judiciaire ou une sentence et toute personne qui l'assiste, est, si elle agit de bonne foi, fondée à exécuter l'acte judiciaire ou la sentence, même si l'acte judiciaire ou la sentence est défectueuse.

25(3) Subordonnément au paragraphe 25(4), une personne obligée ou autorisée à faire quoi que ce soit dans l'application ou l'exécution de la loi est justifiée d'employer la force avec l'intention de causer, ou de nature à causer, la mort ou des lésions corporelles graves, seulement lorsqu'elle estime, pour des motifs raisonnables et probables, que cette force est nécessaire afin de se protéger elle-même ou de protéger toute autre personne contre la mort ou contre des lésions corporelles graves.

27(a) Toute personne est fondée à employer la force raisonnablement nécessaire pour empêcher la perpétration d'une infraction pour laquelle l'infracteur pourrait être arrêté sans mandat et qui serait de nature à causer des blessures immédiates et graves à la personne ou des dégâts immédiats et graves aux biens de toute personne.

27(b) Toute personne est fondée à employer la force raisonnablement nécessaire pour empêcher l'accomplissement de tout acte qui, à son avis, basé sur des motifs raisonnables et probables, constituerait une infraction de nature à causer des blessures immédiates et graves à la personne ou des dégâts immédiats et graves aux biens de toute personne.

9 Infractions relatives aux agents de la paix

118(a) Entraver un agent de la paix dans l'exécution de son devoir.

118(b) Omettre, sans excuse raisonnable, de prêter main-forte à un agent de la paix qui exécute son devoir en arrêtant quelqu'un ou en préservant la paix.

Prétendre faussement être un agent de la paix.

128 Commettre un méfait public (avec l'intention de tromper, amenant ainsi un agent de la paix à commencer ou à continuer une enquête).

180(l)(a) Entraver ou retarder un agent de la paix qui exécute un mandat à l'égard d'une maison de désordre.

214(4) Meurtre au premier degré lorsque la victime est un agent de police, un directeur d'établissement, un instructeur, un gardien, un garde ou un employé permanent d'une prison, etc. (le terme agent de la paix n'est pas mentionné).

246(l)(a) Voies de fait contre un agent de la paix dans l'exercice de ses fonctions.

285 Vol par dépositaire de choses frappées de saisie légale par un agent de la paix.

ANNEXE E

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

I Principes établis dans le document de travail sur les droits des détenus et les autorités correctionnelles :

1 Les pouvoirs du personnel correctionnel devraient être despouvoirs de droit et être précisément définis.

2 L'objet de l'attribution du pouvoir devrait être clairement défini et le pouvoir accordé devrait être nécessaire à la réalisation du mandat de l'organisme.

3 Au moment de déterminer les pouvoirs du personnel appropriés au milieu correctionnel, il faudrait trouver un équilibre entre les intérêts du personnel, des détenus et du public.

4 Pour atténuer les risques d'arbitraire et garantir l'équité de traitement de toute personne purgeant une peine, il faudrait soumettre l'utilisation des pouvoirs du personnel correctionnel à des mesures de contrôle.

5 La force physique ne devrait être utilisée que lorsque la sécurité d'un membre du personnel de l'établissement ou de la communauté est immédiatement menacée et qu'il n'y a aucun autre moyen d'obtenir un environnement sûr. S'il faut absolument recourir à la force, on n'utilisera que la force minimale nécessaire.

II Le recours à la force :

Objectif

1 Assurer la sécurité des établissements en ayant recours, au besoin, à la force nécessaire.

Définitions

2 «Mesures pouvant entraîner la mort» : mesures qui seraient de nature à causer la mort ou des blessures graves.

«Établissement à niveau de sécurité élevé» : établissement où sont placés notamment les détenus susceptibles de s'évader et de se comporter violemment par la suite.

«Troubles importants» : situation où le fonctionnement quotidien de l'établissement est troublé par des actes graves de violence ou de vandalisme perpétrés par les détenus, obligeant ainsi le personnel à les maintenir dans leur cellule.

«Mesures non susceptibles d'entraîner la mort» : mesures qui normalement ne seraient pas de nature à causer la mort ou des blessures graves.

Règle générale

3 Sous réserve des dispositions de la présente partie, tous les membres du personnel correctionnel que la loi oblige ou autorise à prendre toutes les mesures voulues pour faire appliquer la loi peuvent user de la force nécessaire en cas de besoin lorsqu'ils agissent en vertu de motifs raisonnables et qu'il n'existe, dans la situation, aucun autre moyen raisonnable d'assurer la sécurité de l'établissement, des détenus ou d'autres personnes.

Mesures pouvant entraîner la mort

4 Les mesures pouvant entraîner la mort ne sont appliquées qu'en dernier ressort et uniquement dans les circonstances suivantes :

a) pour empêcher une évasion d'un établissement à niveau de sécurité élevé lorsqu'un membre du personnel a des motifs raisonnables de croire qu'aucune mesure moins violente ne peut empêcher cette évasion;

b) lorsqu'un membre du personnel a des motifs raisonnables de croire que le recours à ces mesures est nécessaire pour empêcher un acte qui pourrait entraîner la mort ou des blessures graves;

c) avec l'autorisation du directeur de l'établissement, ces mesures peuvent être employées pour mettre fin à une prise d'otages ou à des troubles importants lorsque les tentatives de négociation et le recours à d'autres mesures n'ont pas permis d'y mettre fin.

5 Dans la mesure du possible, le sous-commissaire régional devrait être consulté avant d'autoriser le recours des mesures pouvant entraîner la mort.

6 Le recours à des mesures pouvant entraîner la mort nécessite la prise des dispositions suivantes :

a) il faut en aviser sur-le-champ le sous-commissaire régional et le service de police compétent;

b) toutes les personnes blessées doivent être examinées et soignées immédiatement;

c) l'employé qui a recours à ces mesures remet aux personnes susmentionnées un rapport dans lequel figurent :

i) un récit des événements qui ont conduit à l'utilisation de ces mesures,

ii) tous les détails de l'incident et des motifs du recours à ces mesures,

iii) une description des armes utilisées et de la façon dont elles l'ont été,

iv) une description des blessures infligées, le cas échéant, et du traitement donné, et

v) une liste de tous les participants et de tous les témoins à l'incident.

Recours à des mesures non susceptibles d'entraîner la mort

7 Ces mesures ne peuvent être employées que lorsqu'un danger immédiat menace la sécurité de l'établissement ou de la collectivité et qu'il n'existe aucun autre moyen raisonnable d'assurer cette sécurité. Seule la force nécessaire doit être utilisée dans tous les cas.

8 Le recours à ces mesures est permis uniquement dans les circonstances suivantes :

a) avant d'appliquer des mesures pouvant entraîner la mort, dans les situations qui justifient le recours à ces mesures;

b) pour empêcher une évasion;

c) pour se défendre ou pour défendre d'autres membres du personnel et d'autres détenus contre une attaque;

d) pour empêcher ou réprimer les troubles;

e) pour empêcher des dommages importants à des biens; ou

f) pour faire appliquer le règlement de l'établissement lorsque l'employé a des motifs raisonnables de croire qu'un acte menace la sécurité de l'établissement.

9 Dans la mesure du possible, le directeur de l'établissement devrait être consulté avant l'application de ces mesures.

10 Après l'application de ces mesures, les dispositions suivantes doivent être prises :

a) il faut informer le directeur de l'établissement de l'application de ces mesures;

b) toutes les personnes blessées doivent subir sur-le-champ un examen médical et, au besoin, être soignées; et

c) l'employé qui a eu recours à des mesures qui ne risquent pas d'entraîner la mort remet au sous-commissaire régional un rapport écrit dans lequel figurent :

i) un récit des événements qui ont conduit à l'emploi de ces mesures,

ii) tous les détails de l'incident et des motifs du recours à la force,

iii) une description des armes utilisées, le cas échéant, et la façon dont elles l'ont été,

iv) une description des blessures infligées, le cas échéant, et du traitement donné, et

v) une liste de tous les participants et de tous les témoins à l'incident.

III La protection du personnel correctionnel :

Objectif

1 Veiller à ce que le personnel correctionnel soit adéquatement protégé contre toute responsabilité criminelle et civile lorsqu'il s'acquitte de façon raisonnable de ses fonctions.

Force minimale et nécessaire

2 Le personnel correctionnel qui a recours à la force autorisée dans l'exercice des fonctions prévues par la législation correctionnelle est à l'abri de toute responsabilité civile ou criminelle.

Recours abusif à la force et négligence

3 Nulle disposition de la présente loi ne dégage de sa responsabilité civile ou criminelle un membre du personnel qui a recours à la force d'une manière abusive ou négligente.

Erreur

4 Un membre du personnel correctionnel qui, agissant de bonne foi, reçoit ou détient une personne en exécution d'un mandat de dépôt est protégé à cet égard contre toute poursuite civile ou criminelle, même si le mandat est défectueux ou illégal ou si la personne détenue n'est pas celle visée au mandat.

IV Enquêteur correctionnel

1 Si l'Enquêteur correctionnel mène une enquête à propos d'une plainte concernant la conduite d'un membre du personnel et qu'il est d'avis que la plainte est justifiée, il peut :

a) recommander au directeur de l'établissement intéressé que des mesures disciplinaires soient prises, et

b) recommander des modifications aux procédures destinées à prévenir des abus semblables à l'avenir.

2 Si l'Enquêteur correctionnel recommande à un directeur d'établissement la prise de mesures disciplinaires, les procédures applicables doivent être amorcées dans les 10 jours suivant la réception de la recommandation. Sinon, l'Enquêteur correctionnel doit être informé, dans le même délai, des raisons pour lesquelles aucune mesure n'a été prise.

QUESTIONS CORRECTIONNELLES CONCERNANT LES AUTOCHTONES

Révision du droit correctionnel
Document de travail n° 7
février 1988
(Réimprimé avec modifications mineures, juin 1988)

PRÉFACE

La Révision du droit correctionnel est un projet parmi plus de cinquante autres qui forment la Révision du droit pénal, qui est une analyse de l'ensemble du droit fédéral relatif au crime et au système de justice pénale. Bien qu'elle ne constitue qu'une partie d'une œuvre plus globale, la Révision du droit correctionnel n'en demeure pas moins une étude de première importance en soi. Elle vise essentiellement les cinq lois fédérales suivantes :

- la *Loi sur le ministère du Solliciteur général,*
- la *Loi sur les pénitenciers,*
- la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus,*
- la *Loi sur les prisons et les maisons de correction,* et
- la *Loi sur le transfèrement des délinquants.*

Certaines parties du *Code criminel* et d'autres lois fédérales qui ont trait aux questions correctionnelles seront également révisées.

Le *Premier document de consultation* produit dans le cadre de la Révision du droit correctionnel présente la plupart des questions devant être examinées au cours de l'étude. Il a été largement diffusé en février 1984. Les quatorze mois qui ont suivi ont été marqués par des consultations et des propositions précises émanant de la plupart des gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que des organismes religieux et d'assistance post pénale, des groupes de victimes, d'une association d'employés, de l'Association canadienne des autorités de libérations conditionnelles, d'une commission des libérations conditionnelles et d'un universitaire. Aucune réponse n'est encore parvenue cependant de groupes représentant la police, la magistrature ou les criminalistes. On s'attend toutefois que des représentants de ces groupes importants se manifesteront au cours de la présente série de consultations publiques (c'est-à-dire, la deuxième). Par ailleurs, les opinions des détenus et du personnel correctionnel seront sollicitées directement.

Depuis la fin du premier train de consultations, une série spéciale de consultations provinciales a été entreprise. Il a paru nécessaire, en effet, de s'assurer que les questions fédérales-provinciales pouvaient être traitées de façon adéquate. Aussi, le présent document de travail fait-il état, à l'occasion, des résultats de la première série de consultations et de ceux des consultations provinciales.

Le deuxième train de consultations est fondé sur une série de documents de travail dont la liste figure à l'Annexe A. Le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel, qui se compose de représentants du Service correctionnel du Canada (SCC), de la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC), du Secrétariat du ministère du Solliciteur général et du ministère de la Justice fédéral, invite les personnes et les groupes intéressés à lui faire parvenir leurs observations par écrit.

Le Groupe de travail encourage et invite tous et chacun à lui soumettre des commentaires par écrit sur les questions correctionnelles touchant les autochtones, relativement au document de travail. Tous les efforts seront déployés afin de donner suite en personne, dans la mesure du possible, et ce par le biais de consultations. Cette démarche aboutira à la présentation d'un rapport au gouvernement. Dans la rédaction de ses conclusions finales sur les questions soulevées dans les différents documents de travail, le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel tiendra compte des observations qu'il aura reçues.

RÉSUMÉ

INTRODUCTION

L'introduction fait ressortir l'objet principal du présent document qui est de mettre en évidence les graves problèmes auxquels les infracteurs autochtones sont aux prises dans le système correctionnel et de proposer des approches législatives et des lignes de conduite en matière de réforme du droit correctionnel qui pourraient aplanir ces difficultés. Les questions en litige et les façons éventuelles de les résoudre sont débattues dans le cadre de la Révision du droit correctionnel et du statut juridique spécial des peuples autochtones au Canada.

PARTIE I : L'INFRACTEUR AUTOCHTONE

Au Canada, les infracteurs autochtones sont un groupe particulièrement défavorisé. Ils sont sur représentés dans le système correctionnel, où leur proportion semble augmenter. Ils ont des problèmes et des besoins spéciaux, issus du milieu social, culturel et spirituel qui leur est propre. On ne peut pas répondre à ces besoins dans le système correctionnel conventionnel. Les infracteurs autochtones sont peu enclins à participer à des programmes administrés par des non-autochtones, mais ils prennent de plus en plus part à des programmes dirigés par des autochtones, et qui vont dans le sens de leur culture. Les autochtones ne tirent pas autant parti des programmes de mises en liberté que les non-autochtones. Une autre source de problèmes est leur faible nombre au sein du personnel du service correctionnel, malgré les efforts entrepris au chapitre de l'action positive, ainsi que le petit nombre d'entre eux qui siègent à la Commission nationale des libérations conditionnelles.

PARTIE II : LE CONTEXTE JURIDIQUE

Au Canada, les peuples autochtones ont un statut juridique spécial et unique, issu des droits des autochtones et des droits découlant de traités, ainsi que des diverses dispositions d'ordre constitutionnel et législatif. Dans la mesure où les personnes autochtones sont aussi membres d'une minorité ethnique, religieuse ou linguistique, le Canada a aussi les obligations internationales de respecter des droits précis. À l'heure actuelle, la définition juridique des droits des peuples autochtones est imprécise. Toutefois, le mouvement vers l'autonomie gouvernementale des autochtones est aujourd'hui capital pour eux et pour le gouvernement du Canada, au moment même où de nouveaux organismes dirigés par des autochtones commencent à exercer de plus en plus d'autorité dans des secteurs importants de la vie collective, tels la justice, l'application de la loi et les affaires correctionnelles.

PARTIE III : L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES INFRACTEURS AUTOCHTONES

Au cours des consultations sur la Révision du droit correctionnel, il importera avant tout de déterminer si des modifications législatives contribueraient à améliorer la situation des infracteurs autochtones. L'une ou l'autre des approches suivantes (ou les deux) serait-elle appropriée?

1 Élaborer des dispositions législatives spéciales à l'intention des autochtones, qui tiennent compte des négociations sur l'autonomie gouvernementale et de leurs besoins spéciaux.

Par une loi habilitante, des organismes communautaires autochtones, désignés sous le nom d'autorités correctionnelles autochtones, se verraient conférer des compétences considérables, en conservant un lien juridique clairement énoncé avec le Solliciteur général. Des services correctionnels, des services de libération conditionnelle et d'assistance post pénale seraient donnés dans des installations gérées par les autorités correctionnelles autochtones. Les services fournis se conformeraient aux exigences fondamentales de la loi, notamment celle de bien contrôler les infracteurs.

2 Améliorer la situation des autochtones au moyen de la réforme de la législation correctionnelle existante. Cette approche est plus restreinte et ne suppose pas de changement en profondeur. Le système correctionnel actuel reste aux leviers de commande.

Voici ce que supposerait cette approche :

- de larges consultations avec les autorités autochtones, par l'entremise de comités consultatifs autochtones régionaux et national.
- des garanties pour que des programmes qui traitent de la spiritualité, de la culture et de la réinsertion sociale des autochtones soient mis sur pied;
- une participation plus active des collectivités autochtones dans la planification des mises en liberté des infracteurs autochtones;
- des efforts plus soutenus d'action positive visant l'engagement de personnel autochtone et son avancement, et davantage de cours de sensibilisation du personnel correctionnel au fait autochtone.

PARTIE IV : CONCLUSION

Les deux approches, décrites dans le présent document sont complémentaires et pourraient améliorer la situation des détenus autochtones, tout en facilitant les efforts que font les communautés et les organismes autochtones pour jouir davantage d'autonomie en

ce qui concerne les services correctionnels destinés aux infracteurs autochtones.

INTRODUCTION

La Révision du droit correctionnel est un examen de la législation correctionnelle fédérale; elle consiste à analyser en profondeur les objectifs correctionnels et à déterminer comment la loi devrait être rédigée pour les refléter le plus fidèlement possible. L'objet ultime de la Révision est d'élaborer une législation qui atteigne les buts suivants : (i) constituer juridiquement les organismes correctionnels et les investir de façon claire et précise de leurs rôles et de leurs activités; (ii) refléter la philosophie correctionnelle du Canada; et (iii) faciliter la réalisation des buts et des objectifs correctionnels. Une telle législation vise à promouvoir un processus décisionnel juste et efficace, elle doit être claire et sans ambiguïté, elle doit faciliter les opérations, orienter le personnel correctionnel, être cohérente, promouvoir la dignité et le traitement équitable des infracteurs et refléter les intérêts du personnel et de toutes les parties touchées par le système correctionnel. Dans l'élaboration d'un texte législatif, il faut donc prendre en considération l'intérêt public, l'administration et le personnel correctionnels ainsi que les détenus[253].

Les infracteurs autochtones sont un groupe qui nécessite une attention particulière en raison du statut juridique spécial des peuples autochtones, des graves problèmes que pose toujours leur considérable surreprésentation dans le système correctionnel et d'autres éléments liés à leur situation de groupe traditionnellement défavorisé. On reconnaît cette situation dans le rapport Carson, publié en 1984 :

> « Les détenus autochtones représentent 30 pour cent de la population carcérale dans au moins une des régions du Service. Depuis 1960, le taux de croissance de la population autochtone dans les établissements fédéraux a été deux fois supérieur à celui de la population non-autochtone. De plus, on n'accorde des libertés conditionnelles (c'est-à-dire des absences temporaires et des libérations conditionnelles) qu'à très peu de détenus autochtones par rapport aux autres détenus et ils sont pour la plupart libérés sous surveillance obligatoire. Le taux de récidive chez les détenus autochtones est également plus élevé que chez les non-autochtones. »[254]

Le présent document commence par un examen du problème auquel se heurtent continuellement les autochtones dans les services correctionnels et, à cet égard, étudie les processus correctionnels qui touchent l'infracteur autochtone et la collectivité autochtone dans son ensemble. La partie II est une analyse du contexte juridique dont il faut tenir compte dans l'élaboration d'une législation correctionnelle relative aux autochtones. Elle porte également sur les conséquences possibles, pour les services correctionnels, des droits et de l'autonomie politique des autochtones, de la *Charte canadienne des droits et libertés,* de la *Loi constitutionnelle de 1982* et du droit international. La partie III analyse les avantages et les désavantages qu'il y aurait à codifier les dispositions touchant les autochtones et examine un certain nombre de questions précises, notamment la

---

[253] *Cadre pour la révision du droit correctionnel,* Ottawa, Solliciteur général, 1986.

[254] *Rapport du Comité consultatif chargé par le Solliciteur général du Canada d'étudier la gestion des établissements correctionnels* (rapport Carson), Ottawa, Solliciteur général, 1984, p. 55.

spiritualité et la culture autochtones, les programmes correctionnels, les transfèrements, la libération conditionnelle et l'assistance post pénale, le recrutement et la formation du personnel.

PARTIE I : L'INFRACTEUR AUTOCHTONE

Le présent chapitre traite des problèmes que posent les infracteurs autochtones dans le système correctionnel. Certains de ces problèmes sont issus d'autres secteurs du système de justice pénale ou encore du système socio-économique dans son ensemble. D'autres problèmes sont inhérents aux services correctionnels eux-mêmes, auxquels il serait peut-être possible d'apporter certains changements valables.

Le problème le plus évident est la disproportion entre le nombre des autochtones que l'on trouve dans le système et leur nombre dans la société canadienne. Ironie du sort, bien qu'il soit affligeant de voir des proportions aussi élevées d'autochtones dans le système correctionnel, leur petit nombre, en chiffres absolus, empêche en revanche la mise sur pied, dans les systèmes correctionnels existants, de programmes qui répondraient à leurs besoins particuliers. Se greffe à cela le fait que les Canadiens autochtones ne sont pas un groupe homogène, possédant une seule langue et une seule culture. Le système correctionnel n'est donc pas aux prises avec un seul ensemble de problèmes. Non seulement y a-t-il au Canada plusieurs langues autochtones (des 53 langues autochtones distinctes du Canada, 16 sont de plus en plus utilisées[255]), mais les problèmes sont différents selon qu'il s'agit d'indiens inscrits ou non, qui vivent ou non dans des réserves ou qui demeurent dans les zones urbaines ou rurales.

Selon les derniers chiffres du recensement, les autochtones ne comptent que pour 2 % de la population du Canada[256]. Toutefois, selon les statistiques officielles - qui ne se fondent pas toutes sur les mêmes définitions du terme « autochtone » et qui, de l'avis de bien des personnes, constituent une sous-estimation du nombre des infracteurs qui se considèrent comme autochtones - environ 9,5 % de la population carcérale est autochtone, y compris approximativement 13 % de la population féminine des établissements fédéraux[257].

Dans l'Ouest et dans le Nord, la surreprésentation est plus spectaculaire encore et le nombre d'autochtones incarcérés continue d'augmenter. Dans la région des Prairies, par exemple, les autochtones représentent environ 5 % de la population totale.

Cependant, en 1980, ils composaient 27,6 % de la population carcérale des pénitenciers dans les Prairies et, en 1987, ce pourcentage s'élevait à 32,2 %. En 1980, dans la région du Pacifique, leur pourcentage s'établissait à 9,4 %; en 1987, il était de 12,2 %. Dans la région du Québec, leur nombre est demeuré relativement stable : il était de 0,2 % en 1980 et de 0,5 % en 1987. Pour la même période toutefois, le pourcentage des infracteurs autochtones dans la région de l'Atlantique est tombé de 4,3 % en 1980 à 2,6 % en 1987, et de 5 % en 1980 à 4 % en 1987, dans la région de l'Ontario[258].

---

[255] Anastasia Shkilnyk, *Progress Report : Aboriginal Language Policy Development*, Ottawa, Secrétariat d'état, 1986, p. 4.

[256] *Les autochtones au Canada*, Ottawa, Statistique Canada, 1984, tableau 1.

[257] SCC, *Rapport du profil de la population*, Ottawa, SCC, 1987.

[258] SCC, *Rapport du profil de la population*, Ottawa, SCC, 1980.

Ces chiffres ne veulent pas dire pour autant que les décideurs du système de justice pénale ni même que le système dans son ensemble sont imprégnés de préjugés racistes. Ils servent simplement à illustrer le fait que les autochtones sont une assez grosse minorité dans les établissements correctionnels et à montrer que les causes profondes de leur surreprésentation remontent peut-être très loin, à une destructuration sociale indépendante du système de justice pénale. Toutefois, quelles que soient les causes de tout cela, il est manifeste que ces nombres soulèvent des questions très réelles pour les services correctionnels qui doivent trouver la meilleure façon pour répondre aux besoins des infracteurs autochtones et pour résoudre les problèmes qui leurs sont propres.

La situation socio-économique des Canadiens autochtones n'a rien d'encourageant lorsqu'on la compare à celle des autres Canadiens. En règle générale, les autochtones sont moins scolarisés, ont moins de compétences utilisables sur le marché du travail et connaissent un plus fort taux de chômage que le reste de la population. Le taux de mortalité infantile y est deux fois plus élevé que le taux national et l'espérance de vie, pour les enfants de plus d'un an, est inférieure d'au moins dix ans : celle des Canadiens non-autochtones.

Le taux de mort violente chez les Indiens est trois fois plus élevé que la moyenne nationale. Le taux de suicide est près de trois fois celui de la population totale, mais en ce qui concerne le groupe des 15 à 25 ans, ce taux est plus de six fois celui de la population totale pour ce groupe d'âge[259].

Des études montrent également que les infracteurs autochtones, peut-être dans une plus large mesure que les infracteurs non-autochtones, viennent de milieux familiaux très instables et ont fréquenté de nombreux établissements gérés par les services sociaux et les organismes de justice pénale[260]. Souvent, les infracteurs autochtones viennent de foyers monoparentaux, ont des problèmes familiaux et ont été placés dans des foyers d'accueil. La majorité des infracteurs autochtones ont des casiers judiciaires chargés et ont commis des délits étant jeunes. Les infracteurs autochtones sont plus fréquemment admis dans les établissements correctionnels pour des infractions avec violence que les non-autochtones, bien que les raisons à cela soient difficiles à déterminer clairement[261]. L'alcoolisme tend à être un grave problème pour la majorité des infracteurs autochtones. Le taux d'alcoolisme et la consommation individuelle d'alcool sont plus prononcés chez eux que chez les autres infracteurs.

Environ la moitié des détenus autochtones sous responsabilité fédérale sont des « Indiens inscrits » et, parmi ce groupe, environ un tiers habitent des réserves. De façon générale, il semble aujourd'hui que la plupart des détenus autochtones viennent de zones urbaines, mais encore en proportions considérablement plus petites que les détenus non-autochtones. Alors qu'il y a environ 15 ans, 40 % des détenus autochtones de

---

[259] Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *An overview of Registered Indian Conditions in Canada*, Ottawa, MAINC, 1986.

[260] D. McCaskill, *Patterns of Criminality and Correction among Native Offenders in Manitoba : A Longitudinal Analysis*, Saskatoon, SCC, 1985, p. 9-10. L. Newby, *Native People of Canada and The Federal Corrections System : Development of A National Policy - A Preliminary Issues Report*, Ottawa, SCC, 1981, Appendix A, p. 13-18.

[261] *Supra*, note 8 (L. Newby), p. 32

l'établissement de Stony Mountain étaient originaires de régions urbaines, ce nombre approche aujourd'hui les 70 %. Il semble que le taux des détenus autochtones qui résident dans les zones urbaines soit plus élevé que celui de l'ensemble de la population autochtone du Manitoba[262].

Lorsque l'infracteur autochtone arrive en prison ou au pénitencier, d'autres différences se font jour. Une proportion importante des détenus autochtones se sentent et sont perçus par les autres comme étant très différents des détenus non-autochtones au chapitre de leurs attitudes, de leurs valeurs, de leurs intérêts, de leur identité et de leurs origines.

Le détenu autochtone est moins porté à participer activement aux programmes de réadaptation généraux offerts dans les pénitenciers. Cela semble vrai même si ces dernières années, les programmes offerts se sont considérablement améliorés et si les organismes autochtones ont accru les services et le counseling destinés expressément aux clients des services correctionnels. Les détenus autochtones participent cependant davantage aux programmes qui leur sont destinés et qui font intervenir des représentants du secteur privé, notamment des fraternités et sororités autochtones, ainsi qu'aux programmes éducatifs et culturels du genre du Cercle sacré. Peut-être parce que le système correctionnel s'ouvre de plus en plus aux représentants spirituels et culturels des autochtones, ce qui est dû au moins en partie aux revendications de leurs organismes, et peut-être aussi parce que l'on assiste à une revalorisation culturelle dans certaines communautés autochtones, les détenus semblent s'éveiller de plus en plus à la spiritualité et à la culture autochtones.

De nombreux détenus autochtones ont des besoins spéciaux d'ordre social, culturel et spirituel. Il peut s'agir en particulier de participer à des cérémonies et à des rites de groupe traditionnels tels la cérémonie du calumet et la suerie. Pour ceux qui n'ont auparavant pas eu beaucoup de contacts avec la culture et la spiritualité traditionnelles, l'occasion d'apprendre à connaître ces cérémonies et d'y participer peut devenir un aspect important de leur expérience carcérale, et créer un lien avec les communautés autochtones de l'extérieur.

Une grande proportion d'autochtones purgent leur peine dans des établissements correctionnels très éloignés de leur lieu d'origine. Le problème est encore plus grave chez les femmes détenues, autochtones et non-autochtones, parce qu'il n'y a qu'un pénitencier fédéral au Canada pour les femmes. Le Service correctionnel du Canada (SCC) tente de résoudre ces problèmes de distance en recourant à des ententes fédérales-provinciales d'échange de services, grâce auxquelles des détenus sous responsabilité fédérale peuvent être incarcérés dans des prisons provinciales plus proches de leur foyer et vice-versa. Toutefois, les distances demeurent un problème, en particulier pour les détenus du Nord et des régions isolées, étant donné que la majorité des établissements provinciaux se trouvent dans les centres. Les effets sur le maintien des liens avec la famille et la collectivité sont évidents.

Avant que le SCC modifie sa politique de transfèrement pour respecter le principe de la

---

[262] *Supra*, note 8 (D. McCaskill).

proximité, les transfèrements accentuaient le problème des distances. Par ailleurs, cela avait pour effet de contrecarrer les plans de réintégration des détenus dans leur famille et leur collectivité. Ce fut en partie pour résoudre ce genre de problèmes que l'on a recommandé dans le rapport Carson d'ouvrir davantage de camps de travail et de centres correctionnels communautaires pour les autochtones, et même d'envisager « la possibilité de construire des établissements à sécurité moyenne distincts pour les détenus autochtones[263]. » À ce propos, il est dit dans ce rapport : « nous pensons que les relations employés-détenus resteront toujours quelque peu tendues dans les établissements dirigés par des non-autochtones et logeant de nombreux détenus autochtones ».

Conformément à ces recommandations, on devrait voir, en 1988, l'établissement de centres correctionnels communautaires gérés par des autochtones en Alberta (à Edmonton) et en Colombie-Britannique. Dans ces centres, qui seront dirigés par des organismes communautaires autochtones, on offrira des programmes de préparation à la vie active, de traitement de l'alcoolisme et de toxicomanie et des programmes qui conviennent aux infracteurs autochtones sur le plan culturel[264]. Les régions du Pacifique et des Prairies cherchent également à obtenir des places supplémentaires pour des autochtones dans les camps de travail provinciaux[265].

On observe également des différences entre les autochtones et les autres dans le régime de mise en liberté. Les détenus autochtones tendent à renoncer à leurs droits à une audience de libération conditionnelle plus souvent que les autres, choisissant de ne pas être candidats à la libération conditionnelle. Les détenus autochtones connaissent moins bien les règlements régissant la libération conditionnelle que les détenus non-autochtones. Même lorsqu'ils viennent de réserves, la collectivité dont ils sont issus n'intervient pas souvent dans le plan de libération conditionnelle ou autres plans de mise en liberté, soit parfois parce que le détenu n'est pas le bienvenu dans la réserve ou parce qu'il existe davantage de ressources pour la surveillance et la réadaptation dans les zones urbaines que dans les zones autochtones rurales, ou parce que le détenu ne ressent plus de liens avec la réserve. Souvent, la situation découle d'un ensemble complexe de facteurs étroitement liés.

Les résultats d'une étude de contrôle, menée sur une période de six ans allant du 1er janvier 1979 au 31 décembre 1985 dans la région des Prairies du SCC, montrent qu'on avait accordé aux infracteurs autochtones sous responsabilité fédérale un nombre légèrement plus élevé d'absences temporaires qu'aux autres infracteurs, mais une proportion sensiblement inférieure de libérations conditionnelles totales (25,2 % des candidats autochtones contre 39,2 % pour les non-autochtones)[266]. En Saskatchewan, ces différences dans les taux de libération conditionnelle ne semblent pas se vérifier et, en

---

[263] *Supra*, note 2, p. 56.

[264] Discussion avec Millard Beane, Programme des délinquants autochtones, SCC, Ottawa, le 23 décembre 1987.

[265] SCC, *Suites données par le SGC aux recommandations du Comité consultatif chargé d'étudier la gestion des établissements correctionnels*, Ottawa, SCC, 1986, p. 15.

[266] L.F. Meier, *Grants and Denials of Release by Pace, by Type of Release and by Program for the Prairie Region, From January 1, 1979 to December 31, 1985, for All Federal Offenders*, Ottawa, Commission nationale des libirations conditionnelles, mai 1986.

fait, il semble que les autochtones soient libérés sous condition plus fréquemment que les non-autochtones. Après la mise en liberté, on constate un taux de retour au pénitencier plus élevé chez les autochtones, qui risquent plus souvent de s'attirer une révocation pour des manquements aux conditions de leur libération que pour de nouveaux crimes[267].

Nombre de personnes qui travaillent auprès de détenus autochtones se plaignent du fait que la Commission nationale des libérations conditionnelles compte peu de commissaires ou d'employés autochtones et a, par conséquent, de la difficulté à comprendre ces détenus et à établir des plans de libération conditionnelle qui leur conviennent. Certains représentants des autochtones prétendent que les critères pour la libération conditionnelle ou les évaluations faites pour les audiences des libérations conditionnelles ne sont pas conçus pour les autochtones. On déplore également que les collectivités autochtones puissent très peu intervenir dans le processus de préparation à la libération conditionnelle et dans l'élaboration d'un plan d'assistance postpénale pour les infracteurs autochtones.

Voilà pourquoi, en mars 1987, le Solliciteur général a formé un groupe de travail chargé d'examiner le processus par lequel passent les infracteurs autochtones du moment de leur admission à un pénitencier fédéral jusqu'à l'expiration de leur peine. Le Groupe de travail sur la réinsertion des détenus autochtones en tant que citoyens respectueux des lois veut trouver davantage d'occasions pour que les détenus autochtones puissent se réinsérer dans la société, en améliorant le placement pénitentiaire, les programmes offerts dans les établissements, la préparation aux absences temporaires, à la libération conditionnelle de jour et à la libération conditionnelle totale et par une surveillance innovatrice et meilleure. Au besoin, le Groupe de travail consulte les administrations provinciales et territoriales, les collectivités autochtones et les autres organismes qui travaillent activement à la réinsertion sociale des infracteurs autochtones[268].

Les tentatives pour recruter et garder des nombres appréciables d'employés autochtones au sein du Service correctionnel n'ont donné que peu de résultats. Le SCC est doté de ce qui pourrait s'apparenter à un programme d'action positive pour l'engagement de personnel autochtone, mais, dans les régions, il y a encore une proportion beaucoup plus faible de personnel autochtone que de détenus. Le personnel autochtone qui travaille en milieu correctionnel subit souvent des pressions des détenus autochtones (à qui il arrive d'en demander trop, sous prétexte qu'ils sont des autochtones) et des autres membres du personnel. Ces pressions sont souvent la cause de leur départ prématuré du Service.

OBSERVATIONS

Certains thèmes se dégagent des écrits et rapports importants qui traitent des autochtones dans le système correctionnel.

Premièrement, il est très difficile pour les travailleurs correctionnels non-autochtones de

---

[267] *Ibid.*

[268] SCC, *Groupe de travail sur la réinsertion des détenus autochtones en tant que citoyens respectueux des lois, Rapport d'étape au 3 septembre 1987*, Ottawa, SCC, septembre 1987, p. 1.

comprendre le milieu social, culturel spirituel et religieux d'où sont issus les détenus autochtones et, par conséquent, de comprendre ce qui touche nombre d'entre eux le plus profondément. Moins il y a de compréhension mutuelle, plus il est difficile d'administrer un régime correctionnel.

Deuxièmement, même lorsque les autochtones se conduisent comme des prisonniers modèles, en ce sens qu'ils causent peu ou point de problèmes dans l'établissement, on arrive rarement à les persuader de participer activement à des programmes de formation générale et de counseling offerts à la population carcérale générale. En outre, de nombreux détenus autochtones connaissent mal les rouages du système correctionnel. Il semble toutefois que les autochtones seront plus portés à participer aux programmes si ceux-ci sont administrés par des organisations autochtones qui ne font pas partie du système.

Troisièmement, le recrutement d'autochtones pour travailler en milieu correctionnel n'a pas eu les résultats escomptés, ce qui est particulièrement regrettable puisque les détenus autochtones semblent être plus enclins à participer aux programmes du SCC dont le personnel et l'orientation culturelle sont autochtones.

Quatrièmement, le problème de la criminalité autochtone - de même que le crime dans la population générale - a des rapports étroits avec la situation socio-économique globale des autochtones à l'intérieur et à l'extérieur des réserves. On ne peut apporter de solution à la criminalité autochtone si l'on ne s'attaque pas à ces conditions socio-économiques, notamment au chômage, à l'alcoolisme, à l'éclatement des familles et à la pauvreté. Il reste cependant que les facteurs de la violence, les antécédents criminels, l'alcoolisme et l'insuffisance des liens avec la collectivité sont étroitement associés au risque et ne peuvent être négligés lorsque vient le temps de prendre des décisions concernant la gestion des cas et la mise en liberté.

De nombreux observateurs autochtones et non-autochtones pourraient être amenés à en conclure que les détenus autochtones sont particulièrement défavorisés, que les peuples autochtones devraient participer plus étroitement à la planification et à la prestation des services correctionnels et que, dans certains cas, des services et des programmes spéciaux devraient être établis par et pour les détenus autochtones, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de leur territoire.

Il convient également de se rappeler que les détenus autochtones ne forment pas un groupe homogène et que beaucoup de ceux qui sont originaires des villes ou qui n'ont pas de liens étroits avec les bandes ou les réserves nécessitent l'intervention à la fois d'organisations autochtones urbaines et des conseils de bande ou de tribu.

PARTIE II : LE CADRE JURIDIQUE

Au Canada, les autochtones ont un statut juridique particulier. Celui-ci découle de leurs droits d'autochtones et des traités, ainsi que des dispositions contenues dans différents documents constitutionnels. Tous ces droits, ainsi que certaines dispositions du droit international, ont d'importantes conséquences pour les autochtones et pour leurs rapports avec la justice. Dans le présent chapitre, nous décrirons ces éléments dans le cadre juridique particulier aux autochtones.

DROITS ET AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DES AUTOCHTONES

La compétence constitutionnelle d'adopter des lois sur les « Indiens et les terres réservées pour les Indiens » a été conférée au Parlement du Canada par l'article 91(24) de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867. De nombreux groupes autochtones ont signé des traités avec des représentants de la Couronne dans lesquels ils renonçaient à revendiquer les terres en échange de réserves et d'autres droits découlant de traités.

Il y a moins longtemps, certains droits des peuples autochtones du Canada ont été enchassés dans la Constitution. Les dispositions relatives à ces droits sont contenues dans les articles 25 et 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. L'article 25 porte que :

> 25 Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés - ancestraux, issus de traités ou autres - des peuples autochtones du Canada, notamment :
>
> a) aux droits ou libertés reconnus par la Proclamation royale du 7 octobre 1763;
>
> b) aux droits ou libertés existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.

Il importe de tenir compte de cet article dans la rédaction de toute loi correctionnelle qui touche les autochtones, car vraisemblablement l'on ne peut invoquer la disposition de la *Charte* qui porte sur les « droits à l'égalité » (article 15) pour supprimer quelque droit, déjà conféré ou non, en faisant valoir qu'il est discriminatoire envers les non-autochtones. Par conséquent, les distinctions ne sont vraisemblablement pas discriminatoires si elles découlent des droits des autochtones. De plus, comme nous en parlons plus loin à la page 23, le paragraphe 15(2) de la *Charte* permet de mettre sur pied des programmes visant à aider certains individus ou groupes qui sont défavorisés sur des plans tout à fait indépendants des droits des autochtones.

L'enchâssement dans la Constitution des droits ancestraux et des droits découlant des traités constitue un événement encore plus important pour les autochtones. L'article 35

de la *Loi constitutionnelle de 1982*[269] dit :

> 35(1) Les droits existants - ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.
>
> (2) Dans la présente loi, « peuples autochtones du Canada » s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.
>
> (3) Il est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe (1), les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.
>
> (4) Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits - ancestraux ou issus de traités - visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes.

On continue d'interpréter de diverses façons ce que sort véritablement les « droits des autochtones ». Les chefs autochtones prétendent qu'un large éventail de droits particuliers sont implicites dans l'expression « droits des autochtones ». Il faudra attendre de futures conférences constitutionnelles et décisions des tribunaux pour en connaître la définition juridique précise.

Toutefois, pour traiter des questions relativement aux règlements de revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale, le gouvernement du Canada a révisé sa politique des revendications territoriales globales en décembre 1986. Dans le cadre de cette politique, le gouvernement est prêt à se pencher sur toutes sortes de questions, y compris la question fondamentale de l'autonomie gouvernementale.

> L'approche du gouvernement fédéral, en ce qui concerne sa politique relative à l'autonomie gouvernementale, consiste reconnaître le souhait exprimé par les collectivités autochtones d'exercer un plus grand contrôle et un plus grand pouvoir sur la gestion de leurs affaires... Les objectifs de la politique du gouvernement en matière d'autonomie gouvernementale axée sur les collectivités sont fondés sur des principes voulant qu'on accroisse sensiblement les pouvoirs et la prise de décision au niveau local...
>
> Dans le contexte de la politique des revendications territoriales globales, l'autonomie gouvernementale est une question étroitement rattachée au besoin exprimé par les Autochtones de participer, en permanence, à la gestion des terres et des ressources, ainsi qu'à l'élaboration d'institutions d'autonomie gouvernementale qui reconnaissent leur place dans la société canadienne."[270]

Pour un grand nombre de chefs politiques autochtones, l'autonomie gouvernementale est sans aucun doute la question la plus pressante à laquelle les autochtones ont à faire face

---

[269] *La Proclamation de 1983 modifiant la Constitution.*

[270] Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Politique des revendications territoriales globales*, Ottawa, 1986, p. 17-18.

aujourd'hui. À son niveau le plus fondamental, elle concerne la survie des peuples autochtones en tant que groupe distinct au sein de la société canadienne. Toutefois, de même qu'on ne s'est pas entendu sur la nature exacte des droits des autochtones, aucun consensus ne se dégage à propos de ce que l'on conçoit, précisément, par autonomie gouvernementale des autochtones. En même temps, cette autonomie est manifestement envisagée comme un but souhaitable tant par le gouvernement que par les peuples autochtones. On a fait beaucoup pour tenter d'atteindre cet objectif : quatre conférences constitutionnelles auxquelles ont participé le premier ministre du Canada, les premiers ministres des provinces et les chefs autochtones; une étude d'un comité parlementaire spécial (rapport Penner)[271]; un accord très important sur les droits territoriaux - dont l'autonomie gouvernementale - la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*[272]; des modifications à la *Loi sur les Indiens* pour accorder davantage de pouvoirs aux collectivités autochtones locales; des lois fédérales sur l'autonomie gouvernementale - la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*[273] et la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte* [274]; et des lois provinciales qui permettent aux autochtones de fournir certains services sociaux adaptés à leur culture, à leur patrimoine et à leurs traditions[275].

Le mouvement vers l'autonomie gouvernementale des autochtones aura d'importantes répercussions sur la Révision du droit correctionnel, car on peut prévoir que le système de justice pénale, les services correctionnels y compris, sera à l'ordre du jour des nombreuses négociations générales qui se tiendront au sujet de l'autonomie gouvernementale.

Naturellement, les collectivités autochtones ont des idées très différentes sur la priorité à accorder aux questions de justice pénale dans leurs négociations sur l'autonomie gouvernementale, sans compter qu'elles ne sont pas toutes dans la même situation économique et ne sont pas toutes aussi prêtes les unes que les autres à prendre en charge les différentes fonctions. Jusqu'à présent, les organismes autochtones ont classé la justice pénale plus bas sur leur liste de priorité par rapport à d'autres questions telles que l'instruction et les soins de santé et, à l'intérieur du système de justice pénale lui-même, les services correctionnels sont classés beaucoup plus bas comparativement à d'autres sujets comme la police et le fonctionnement des tribunaux. Les autorités fédérales sont conscientes des perspectives et des besoins divergents des collectivités autochtones lorsqu'il s'agit de définir l'autonomie gouvernementale.

---

[271] Parlement du Canada, *L'autonomie politique des Indiens au Canada*, rapport du Comité spécial (Penner), Ottawa, 1983.

[272] *La Convention de la Baie James et du Nord québécois*, Ottawa, signée le 11 novembre 1975. Convention conclue entre le Grand Conseil des Cris (du Québec), l'Association inuite du nord du Québec, le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec, la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James, la Commission hydro-électrique du Québec. *Convention du Nord-Est québécois*, Ottawa, signée le 31 janvier 1978. Convention conclue entre les membres de la bande de Naskapis de Schefferville, le gouvernement du Québec, la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James, Hydro-Québec, le Grand Conseil des Cris (du Québec), l'Association inuite du nord du Québec et le gouvernement du Canada. *Loi sur les Indiens*, S.R.C., chap. I-6 (modifiée).

[273] *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, S.C., 1983-1984, chap. 18.

[274] *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte*, S.C., 1987, chap. 27.

[275] *Loi de 1984 sur les services à l'enfance et à la famille*, Lois de l'Ontario de 1984, chap. 55.

Lors de la Conférence des Premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, tenue en 1987, le gouvernement fédéral a déclaré reconnaître le droit des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et s'est montré prêt à appuyer toute proposition visant l'autonomie gouvernementale :

> « - qui prévoit explicitement la tenue de négociations entre les autochtones et les gouvernements en vue de définir la portée et les modalités d'exercise de ce droit ;
>
> - qui habilite les autochtones à régler eux-mêmes les questions qui les touchent directement, ce droit s'appliquant à tous les autochtones. »[276]

Les dispositions relatives à l'autonomie gouvernementale contiendraient implicitement le pouvoir de fournir des services et des programmes.

L'approche adoptée par le gouvernement fédéral dans la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte*[277] a été de permettre à cette collectivté autochtone de déterminer dans le détail les pouvoirs précis qu'elle souhaitait assumer. Cette loi est essentiellement une loi habilitante qui reconnaît à la collectivité sechelte un statut juridique et la responsabilité de rédiger sa propre constitution. Cette collectivité peut définir dans sa constitution, à l'intérieur de certaines limites précisées par la loi, les pouvoirs et les procédures de son gouvernement, qui à leur tour lui permettraient de légiférer dans divers domaines.

Sans aller jusqu'à permettre l'établissement d'institutions parallèles, cet accord marquant qu'est la Convention de la Baie James et du Nord québécois signée en 1975 entre le gouvernement fédéral, la province du Québec ainsi que les Cris et les Inuit du Nord québécois prévoit des établissements, des programmes et des services correctionnels spécialisés, adaptés aux besoins des infracteurs cris et inuit[278]. L'article 18 (pour les Cris) et l'article 20 (pour les Inuit) donnent des pouvoirs étendus en matière d'administration de la justice et des systèmes correctionnels. Pour ce qui concerne les services correctionnels, l'article 18 prévoit :

- qu'il y ait des établissements de détention situés dans le territoire de la baie James;
- que du personnel de préférence cri reçoive une formation spéciale pour pouvoir travailler dans les établissements correctionnels et les services de probation, de libération conditionnelle, de réadaptation et d'assistance post pénale;

---

[276] *Réforme des dispositions constitutionnelles concernant les autochtones : la démarche fédérale*, Ottawa, Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, 1987, p. 7.
[277] *Supra*, note 24.
[278] *Supra*, note 20.

- que l'on puisse être entendu dans sa langue en cas d'arrestation ou de détention;

- que les Cris condamnés à l'emprisonnement puissent être incarcérés dans un établissement du territoire de la baie James, après consultation avec des administrations locales cries;

- que des soins puissent être donnés dans le territoire de la baie James aux Cris qui sont atteints de maladie mentale ou de maladies physiques graves pendant leur incarcération;

- que des installations spéciales soient pourvues pour les jeunes Cris, selon qu'ils sont âgés de moins de 21 ans ou selon qu'ils sont âgés de moins de 16 ans;

- que soient fournis aux Cris des programmes et des services qui leur conviennent et ce, en cri, dans la mesure du possible;

- que l'imposition des peines aux Cris et leur détention soient réexaminées, en tenant compte de leur culture et de leur mode de vie.

L'article 12 de la *Convention de la Baie James et du Nord-Est québécois* contient des dispositions semblables régissant des services pour les Naskapis. Cette convention reconnaît donc qu'il faut non seulement mettre sur pied des programmes et des services spécialisés, mais qu'il est également essentiel que du personnel autochtone dispense les services appropriés aux infracteurs autochtones et que la collectivité autochtone puisse également y jouer un rôle important.

Même si très peu de mesures ont été prises pour réaliser les sortes d'installations et de services décrits dans la *Convention* (en grande partie parce que d'autres aspects ont été jugés prioritaires), il semble que l'on cherche aujourd'hui à examiner comment les services correctionnels prévus dans la *Convention* pourraient être mis en œuvre. La négociation (entamée en juin 1986) pour la mise en œuvre de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois,* sous les auspices du MAINC, tente de résoudre les problèmes non solutionnés et d'entraîner la mise en œuvre par les divers ministères fédéraux.

La reconnaissance dans un texte de loi de la situation spéciale des peuples autochtones n'est pas réservée au gouvernement fédéral. Dans le domaine de la protection de l'enfance, plusieurs gouvernements provinciaux ont adopté des lois qui admettent le principe selon lequel les peuples autochtones doivent fournir des services adaptés à leur culture, à leur patrimoine et à leurs traditions. Par exemple, la *Loi de 1984 sur les services à l'enfance et à la famille*[279] de l'Ontario contient plusieurs dispositions spéciales touchant les peuples autochtones. L'approche adoptée se dégage de la

---

[279] *Supra,* note 25.

Déclaration de principes, par exemple :

> f) reconnaître que les populations indiennes et autochtones devraient avoir le droit de fournir, dans la mesure du possible, leurs propres services à l'enfance et à la famille, et que tous les services fournis aux familles et aux enfants indiens et autochtones devraient l'être d'une façon qui tienne compte de leur culture, de leur patrimoine, de leur traditions et du concept de la famille élargie ...

La *Loi* énumère ensuite les façons dont les organismes autochtones peuvent participer aux décisions ou prendre des décisions touchant la prestation de services aux enfants indiens et autochtones. On trouvera à l'annexe B du présent document certaines des dispositions de la *Loi de 1984 sur les services à l'enfance et à la famille* qui touchent les autochtones; c'est là un exemple de l'approche que l'on peut adopter dans ce domaine. L'Alberta, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse ont des dispositions semblables concernant le bien-être des enfants autochtones[280].

Plusieurs gouvernements provinciaux ont également élaboré des politiques relatives à l'éducation et aux soins de la santé qui répondent mieux aux besoins et aux aspirations des autochtones.

Les différentes dispositions législatives susmentionnées reconnaissent la nécessité d'améliorer la situation des autochtones en leur fournissant des programmes et des services qui reflètent leur culture, leur patrimoine et leurs traditions, et que, d'une manière idéale, de tels programmes et services devraient être fournis par des autochtones, ou du moins avec la participation et suivant les conseils des organisations autochtones.

Bien que l'on ait accordé beaucoup d'attention aux Indiens inscrits vivant dans les réserves, la plupart de ces dispositions s'appliquent aux autochtones en général. Selon l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982,* les peuples autochtones du Canada s'entendent notamment « des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada ». De même, la *Loi de 1984 sur les services à l'enfance et à la famille* de l'Ontario stipule clairement que l'expression « bandes et communautés autochtones » doit s'interpréter de façon à englober les Indiens inscrits, non inscrits et les Métis.

Toute initiative prise dans le secteur correctionnel en vue de promouvoir la réinsertion des infracteurs autochtones doit manifestement s'adresser à tous ceux qui sont d'origine autochtone, qu'ils soient ou non des Indiens inscrits, des Inuit ou des Métis, qu'ils vivent ou non dans des réserves, qu'ils soient de la ville ou de la campagne.

Comme nous venons de le montrer, on reconnaît de plus en plus les lacunes d'un système dans lequel on s'attend à ce que les institutions de la société dominante profitent autant aux autochtones qu'aux non-autochtones. Tant les gouvernements que les peuples autochtones ont convenu qu'il fallait s'efforcer d'établir de nouveaux rapports, quoiqu'on n'en connaisse pas encore vraiment la nature. Il peut importer et être approprié d'adapter

---

[280] A. Nevitte et A. Kornberg, *Minorities and the Canadian State,* Oakville, Mosaic Press, 1985, p. 42.

les institutions et de mettre sur pied de nouveaux programmes qui soient fondés sur les valeurs, la culture et les traditions autochtones.

Pour certains groupes autochtones, assumer le pouvoir en vertu d'une forme quelconque d'autonomie gouvernementale fondée sur la culture traditionnelle pourrait équivaloir simplement à perpétuer ce qui existe déjà. D'autres élaboreront de nouvelles formes de gouvernement.

La Direction générale des négociations de l'autonomie gouvernementale du MAINC a subventionné nombre de groupes autochtones afin qu'ils fassent des recherches pour tenter de déterminer quels seraient les meilleurs moyens de fondre les institutions et les coutumes traditionnelles avec le mode de vie contemporain. Pour certains, cela suppose l'adoption de lois qui conduisent à la création de nouvelles institutions et de nouveaux programmes. Par exemple, une réserve au Manitoba cherche actuellement des façons de remplacer son système de conseil de bande par un système fondé sur les clans autochtones traditionnels. D'autres se contentent de modifier le système de conseil de bande existant.

LA CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS

La *Charte canadienne des droits et libertés* revêt une signification spéciale dans tout débat touchant le cadre juridique des services correctionnels. En tant que document constitutionnel, la *Charte* astreint tant le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux à garantir à tous des droits fondamentaux. La *Charte* protège ces droits contre les pouvoirs de l'État.

La *Charte* a donné aux tribunaux des pouvoirs élargis leur permettant de se prononcer sur la constitutionnalité des lois et des actes des représentants de l'État qui peuvent porter atteinte aux droits et libertés protégés par la Constitution.

À l'article 15, la *Charte* offre de nouvelles protections constitutionnelles de droits à l'égalité aux minorités, y compris aux personnes autochtones.

> 15(1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.
>
> (2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

Une nouvelle situation se présente depuis l'adoption de ces dispositions relatives aux droits à l'égalité : les questions stratégiques qui touchent les droits à l'égalité, réglées antérieurement par les voies politiques, ont pris une nouvelle dimension constitutionnelle et peuvent maintenant être soumises aux tribunaux. Dans la précédente partie de ce document, nous avons analysé certaines répercussions que peuvent avoir le statut juridique particulier des autochtones et leur lutte pour l'autonomie gouvernementale. Il nous reste à examiner les conséquences juridiques de l'article 15 pour les infracteurs autochtones.

En vertu de l'article 15, une personne peut contester une politique ou un programme (ou l'absence de politique ou de programme) pour la raison qu'il ou elle viole son droit à l'égalité devant la loi et la même protection et au même bénéfice de la loi. La plupart des programmes gouvernementaux sont bien entendu autorisés par un texte législatif quelconque, que ce soit une loi ou un règlement, ne serait-ce que par les dispositions qui donnent des pouvoirs généraux à un ministère ou à un organisme. On ne sait pas encore vraiment comment la Cour suprême du Canada interprétera l'article 15, mais on peut s'attendre à ce que soient invoqués des arguments selon lesquels le manque d'uniformité dans l'application d'un programme prévu par la loi constitue une dénégation du droit « au même bénéfice de la loi ».

Même lorsqu'une loi ou un programme semble à première vue neutre, il se peut qu'il ou elle ait sur certains groupes minoritaires des effets différents de ceux qu'il ou elle peut avoir sur l'ensemble de la population[281]. Par exemple, on pourrait soutenir que la Commission nationale des libérations conditionnelles, en s'acquittant de ses responsabilités qui consistent à « ...accorder la mise en liberté et imposer toutes modalités » en vertu de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus,* viole les dispositions de la *Charte,* si l'on pouvait démontrer que les décisions, procédures et conditions de la libération conditionnelle sont de fait discriminatoires pour les détenus autochtones. En pareil cas, le détenu aurait vraisemblablement à démontrer que les candidats autochtones à la libération conditionnelle sont traités de façon différente des autres, que les différences ne sont pas justifiées par des objectifs gouvernementaux valides (la protection du public, par exemple,) et qu'elles ont pour effet de le priver de la « protection » ou du « bénéfice » accordés aux non-autochtones, ou qu'il n'y a pas égalité entre ce qui est accordé aux candidats autochtones et aux candidats non-autochtones. On pourrait faire valoir que, bien que la loi ne fasse pas de distinction pour les autochtones, l'effet des procédures est discriminatoire.

Ce type de discrimination est une « discrimination systémique » ou la conséquence défavorable d'une loi ou d'un programme en apparence neutre. Comme on l'a énoncé en 1985, dans un document de travail du ministère de la Justice, il y a discrimination lorsque « des mesures administratives et des lois apparemment neutres se trouvent en fait à désavantager des personnes qui ont déjà besoin de la protection que prévoit l'article 15... Mais ce genre de discrimination est la plupart du temps difficile à découvrir et ressort

---

[281] Canada, Ministère de la Justice, *Les droits à l'égalité et la législation fédérale,* un document de travail, Ottawa, 1986, p. 10-11.

généralement d'études statistiques. »[282]

Le pouvoir d'accorder la libération conditionnelle est un bon exemple de « bénéfice » évident créé spécialement par la loi et que ne devrait entacher aucune discrimination. Une question peut-être plus complexe se pose dans le cas de programmes comme ceux qui touchent l'emploi des détenus. Un détenu autochtone peut-il prétendre que la formation et le travail offerts aux détenus sont conçus pour les non-autochtones et leur sont plus profitables qu'aux autochtones et, par conséquent, constituent de la « discrimination svstémique »? Conviendrait-il d'élaborer une législation correctionnelle qui prévoit des programmes, des plans, des critères ou même des établissements spéciaux pour les détenus autochtones, afin de prévenir à l'avenir toute discrimination?

Le problème de la « discrimination systémique » soulève la question de savoir si, en vertu de la *Charte,* les tribunaux peuvent imposer l'obligation non seulement de corriger les déséquilibres ou les disparités dans les dispositions législatives et les programmes, mais aussi de légiférer de façon positive. En cas de contestation en vertu de la *Charte,* le tribunal pourrait-il conclure que le gouvernement doit adopter des dispositions législatives ou se doter de programmes visant à rétablir l'équilibre?

On ne sait pas encore jusqu'où iront les tribunaux. Ils disposent de plusieurs moyens de redressement (ordonnances) pour aider les groupes minoritaires : ordonnances pour assurer à des victimes de discrimination de l'emploi ou un service dont elles sont privées, pour fournir des services éducatifs ou gouvernementaux à des membres des membres de groupes minoritaires ou pour faire exécuter un programme d'action positive au bénéfice d'un groupe défavorisé[283]. L'article 24 de la *Charte* confère aux tribunaux des pouvoirs de redressement étendus. Il établit que « toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances ».

Afin d'éviter, ou du moins de réduire au minimum, les recours fondés sur la « discrimination systémique » exercée contre des groupes particuliers, les gouvernements peuvent mettre en œuvre des programmes d'action positive et accorder ainsi une considération ou un traitement spécial à des membres de minorités défavorisées. Ce sont de tels lois et programmes qu'évoque le paragraphe 15(2) de la *Charte* : « Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés... ». L'objet d'un programme d'action positive est de parvenir à une représentation plus proportionnelle ou à un traitement plus équitable de groupes qui existent actuellement, au travail et ailleurs.

Étant donné que l'égalité des résultats - et non seulement l'égalité des chances - est l'objet principal des programmes d'action positive, ceux-ci doivent comporter des mesures de redressement et des mesures d'égalité des chances. L'égalité des chances

---

[282] *Supra,* note 30, p. 39.

[283] *Action travail des femmes et la Commission canadienne des droits de la personne* c. *la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada,* Cour suprême du Canada, 25 juin 1987.

seule n'est pas suffisante parce que les différences et les inégalités dont souffrent certains groupes feraient perpétuer la discrimination exercée contre eux. L'égalité des chances seule peut perpétuer les effets de l'injustice passée. Par conséquent, pour que l'action positive soit efficace, il faut mettre sur pied un programme de redressement. Au travail, cela suppose habituellement l'établissement de buts ou d'objectifs numériques et d'échéanciers pour les réaliser.

Les programmes d'action positive sont devenus un moyen courant de corriger la discrimination passée et ils sont en général mis sur pied volontairement. Toutefois, dans certaines circonstances, la création de tels programmes peut être imposée par les commissions fédérales ou provinciales des droits de la personne. Par exemple, l'article 41 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de 1983 dit :

> a) de mettre fin à l'acte et de prendre des mesures destinées à prévenir les actes semblables, notamment (i) d'adopter les programmes, plans ou arrangements spéciaux visés au paragraphe 15(l) [c'est-à-dire un programme d'action positive].

Dans la décision rendue récemment par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Action travail des femmes et la Commission des droits de la personne* c. *la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada,* on a jugé qu'en vertu de l'alinéa 41(2)*a*) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne,* le tribunal peut obliger un employeur à mettre sur pied un programme donné d'équité en matière d'emploi, en précisant des quotas[284].

Les articles 18 et 20 de la *Convention de la Baie James* prévoient l'établissement de programmes d'action positive pour l'engagement d'autochtones au sein des systèmes judiciaires et correctionnels. Par exemple, des Cris et des Inuit doivent être employés pour occuper toutes sortes de fonctions :

> 18.0.34 Après consultation avec les administrations locales ou régionales cries, des Cris seront recrutés, formés et embauchés en vue de remplir le plus grand nombre possible de postes dans l'administration de la Justice du « district judiciaire d'Abitibi », lorsqu'il est approprié de le faire[285].

Dans de nombreux organismes correctionnels fédéraux et provinciaux, des politiques ont donné lieu à la création de programmes semblables. On peut s'attendre à ce que les gens réclament de plus en plus de programmes d'action positive pour que les autochtones aient leur rôle à jouer dans le système de justice pénale, tant en vertu de la *Charte* qu'en vertu des lois sur les droits de la personne. Cependant, selon une affaire non publiée présentée récemment à la Cour du banc de la reine du Manitoba, il faut, pour jouir de la protection prévue au paragraphe 15(2), qu'un lien rationnel existe entre le programme d'action

---

[284] *Supra,* note 20.
[285] *La Convention de la Baie James, supra,* note 20.

positive et la cause de la situation défavorisée dans laquelle se trouve le groupe cible[286]. En outre, la demande d'un tel programme doit reposer sur des motifs raisonnables pour que les conditions difficiles de ce groupe puissent être améliorées. Tous les programmes ne peuvent donc être protégés par la *Charte*.

DROIT INTERNATIONAL

Le dernier aspect du cadre juridique dont il faut tenir compte lorsqu'on élabore une législation correctionnelle, ce sont les diverses obligations internationales qu'a contractées le Canada. Il s'agit entre autres des obligations que lui imposent la *Charte des Nations Unies*, la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* et le *Protocole* facultatif y afférent, et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. Le Canada a également adopté l'ensemble des règles minima pour le traitement des détenus établi par les Nations Unies.

L'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politique*, traite précisément des droits des minorités dans les États où il en existe :

> « Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue. »[287]

Les pactes sont des traités internationaux qui sont exécutoires en droit international; leurs dispositions ne peuvent cependant pas être appliquées par les tribunaux des pays si elles n'ont pas expressément été intégrées aux lois mêmes de ces pays. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies reçoit régulièrement de l'information au moyen de rapports provenant des États parties aux deux pactes et de plaintes provenant de particuliers en vertu du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Le non-respect des pactes de la part d'un État peut entraîner un blâme du Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Le respect des dispositions d'un pacte dépend, dans une large mesure, de l'incidence de l'opinion nationale et internationale.

Les dispositions des pactes n'ont pas été directement incluses dans les lois canadiennes, et les Canadiens ne peuvent donc pas recourir aux tribunaux canadiens pour les faire respecter. Toutefois, la *Charte canadienne des droits et libertés* protège expressément de nombreux droits reconnus dans ces documents. En outre, des décisions faisant jurisprudence donnent à entendre que lorsque des dispositions de la loi sont ambiguës, on ne doit pas en faire une interprétation qui ne concorde pas avec les obligations

---

[286] *Apsit c. la Commission des droits de la personne du Manitoba*, 16 novembre 1987 (décision non publiée de la Cour du banc de la Reine du Manitoba).

[287] *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 1966, article 27.

internationales du Canada.

Enfin, les obligations internationales du genre de celles qu'imposent les pactes des Nations Unies donnent souvent un fondement politique à des arguments avancés en faveur de groupes minoritaires.

Un nombre croissant de groupes autochtones invoquent le droit international en vue de s'assurer une maîtrise toujours plus grande de leurs affaires et forment divers groupes internationaux tels le Conseil mondial des peuples indigènes, le Conseil international des traités indiens et la Conférence circumpolaire inuit.

PARTIE III AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES INFRACTEURS AUTOCHTONES

Nous l'avons vu, le grand nombre d'autochtones qui ont des démêlés avec la justice demeure un grave problème pour le système correctionnel, et les programmes destinés à améliorer la situation ont dans une large mesure manqué leur but. Comme nous l'avons mentionné, les infracteurs autochtones ne forment pas un groupe homogène, sur le plan linguistique, culturel ou de la tribu. Les infracteurs autochtones ont donc des besoins particuliers qui nécessitent des mesures particulières.

En outre, l'analyse a montré que, dans l'histoire de leurs relations avec le reste de la société canadienne, les autochtones sont parvenus à une ère nouvelle. On en observe deux manifestations connexes d'ordre juridique et politique : le mouvement amorcé par les autochtones pour prendre davantage en main leurs propres affaires grâce à l'autonomie gouvernementale et leurs exigences de plus en plus pressantes pour que les droits que leur confèrent la *Charte* et les lois sur les droits de la personne soient respectés. Par ailleurs, ces manifestations sont étroitement liées à l'intense renouveau culturel qui touche actuellement de nombreuses collectivités autochtones partout au Canada. On peut s'attendre à ce que ces mouvements prennent de l'ampleur.

Chacun de ces événements aura pour l'avenir d'importantes répercussions sur l'administration du système correctionnel. La Révision du droit correctionnel (RDC) est une occasion de se pencher sur au moins certains problèmes propres aux autochtones dans le système correctionnel. La RDC s'intéresse bien sûr aux lois et aux règlements correctionnels, et non pas aux opérations. Les genres de solutions qu'elle peut offrir sont donc restreints. La principale question qui se pose est celle-ci : quand faut-il consacrer en droit des règles, procédures, critères et pouvoirs correctionnels et quand faut-il plutôt passer par les politiques et les opérations pour améliorer les programmes et services?

LA CODIFICATION ET LA RDC

Une des prémisses sur lesquelles repose la RDC et, en fait, toute la Révision du droit pénal, c'est que la législation correctionnelle actuelle a besoin d'être révisée parce qu'« il s'en dégage une impression de désuétude, de confusion et souvent de déconnection avec la réalité actuelle »[288]. Notre deuxième document de travail, intitulé Cadre pour la révision du droit correctionnel, laisse entendre qu'il importe, en matière de législation correctionnelle, de tenir compte de tous les changements récents dans les lois et l'ensemble du système de justice - en particulier la *Charte* - qui ont une incidence sur les services correctionnels. « ...les répercussions (de la Charte) peuvent demander une restructuration fondamentale du mobile législatif, ainsi qu'une nouvelle orientation de son contenu... »[289].

---

[288] *Supra*, note 1, p. 24.
[289] *Ibid.*, p. 26.

En outre, nous avons dit dans le premier document de travail sur la philosophie correctionnelle qu'il fallait énoncer clairement l'objet et les principes du système correctionnel sur lesquels devait se fonder toute révision de la législation (voir l'annexe C). Dans cette entreprise de révision, il faut prendre en considération les intérêts du personnel correctionnel, des détenus et de la société, et la législation qui en est issue doit être perçue comme équitable par toutes les personnes concernées.

Le texte complet de l'énoncé d'objet et de principes proposé figure à l'annexe C. D'un intérêt particulier sont les stratégies c), d) et e) qui préconisent la réintégration sociale des détenus « ...en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels », et le principe (1) suivant : « Les individus qui sont sous le coup d'une sentence conservent tous les droits et privilèges des membres de la société, à l'exception de ceux qui leur sont retirés ou limités du fait même de l'incarcération. Ces droits et privilèges, de même que toute restriction qui les affecte, doivent être exposés clairement et simplement dans la loi. » En outre, le principe (7) évoque la nécessité de faire intervenir dans le système correctionnel la collectivité autochtone : « La participation des citoyens au système correctionnel et à la détermination des intérêts de la collectivité en matière correctionnelle fait intégralement partie du maintien et de la restauration des liens avec la communauté dont le détenu est un membre, et doit être facilitée et encouragée par les services correctionnels en tout temps. »

Dans le Cadre pour la révision du droit correctionnel, on affirme que la législation correctionnelle devrait être suffisamment détaillée pour énoncer clairement les buts et objectifs du système correctionnel et offrir un cadre qui soit structuré pour la prise de décision tout en étant assez souple pour que le personnel correctionnel puisse prendre les décisions appropriées.

L'approche recommandée dans le document de travail n° 2 suppose qu'on intègre à la loi l'objet et les principes du système correctionnel, les objectifs poursuivis par toutes les grandes fonctions et activités des organismes et les exigences essentielles, mais qu'on laisse l'initiative de régler les détails aux autorités chargées d'administrer le système. Dans ce cas, tous les éléments de la législation, y compris les règlements, doivent être formulés de façon à cadrer avec l'objet et les principes énoncés. Les organismes correctionnels eux-mêmes doivent élaborer des politiques précises conformes à la philosophie[290].

Si l'on adopte cette approche préconisée par la Révision du droit correctionnel, un certain nombre de questions se posent concernant la situation des détenus et la collectivité autochtone. L'élaboration de dispositions législatives spéciales pour les autochtones est-elle une bonne façon de régler les graves problèmes du détenu autochtone? Quelles approches particulières devrait-on envisager pour l'adoption d'une telle législation? Quels sont les éléments relatifs aux détenus autochtones, en tant que groupe spécial d'infracteurs, qui devraient être inclus dans la législation et quels sont ceux qui devraient être énoncés sous forme de politiques? Quelles sont pour le détenu autochtone les

[290] *Ibid.*, p. 57-58.

répercussions législatives de l'objet et des principes proposés pour le système correctionnel?

Compte tenu de la situation particulière des détenus autochtones, il faudrait aborder deux grandes questions dans le cadre de la Révision : 1) la mesure dans laquelle les dispositions législatives peuvent faciliter un certain droit de regard, de la part des communautés autochtones, sur les services correctionnels destinés aux infracteurs autochtones, et 2) la reconnaissance des besoins particuliers des autochtones qui sont pris dans les rouages du système correctionnel.

Ces deux approches ne devraient pas s'exclure mutuellement, mais plutôt coexister et, dans le cas où des initiatives seraient prises pour donner aux communautés ou organisations autochtones davantage d'autonomie en ce qui concerne les services correctionnels, elles pourraient devenir des points de discussion entre le Service correctionnel et les organisations et les collectivités autochtones. Au cours de ces négociations, il importe d'être sensible aux différences énormes qui existent entre les collectivités autochtones du point de vue du degré de préparation l'autonomie et de leur volonté d'assumer cette autonomie. Tout changement devrait être compatible avec le renforcement du processus décisionnel dans les collectivités autochtones et supposer la conduite de consultations appropriées avec elles. Vu qu'un nombre croissant d'infracteurs sont issus de régions urbaines, il importe au plus haut point que les organisations autochtones urbaines participent au processus de consultation. Cela suppose qu'il pourra y avoir diverses approches législatives pour satisfaire les intérêts différents des infracteurs autochtones. De plus, aucun changement apporté aux programmes, politiques et lois et qui touche les autochtones ne doit restreindre les droits des autochtones ainsi que les droits découlant des traités.

La RDC vise un double objectif. Le premier est d'encourager l'adoption, dans les lois et les politiques, d'une nouvelle approche reconnaissant un droit de regard des autochtones sur les questions correctionnelles qui les touchent, et de faire systématiquement participer leurs organisations au processus, dès le début. Le second est d'améliorer le système actuel en prévoyant en droit une protection précise concernant des aspects importants des programmes correctionnels destinés aux détenus autochtones.

LOI HABILITANTE

Cette approche est celle qui va le plus loin, dans la mesure où elle entraîne un changement fondamental de la législation correctionnelle. Elle supposerait l'inclusion dans cette législation ou autre législation de mesures qui donnent aux peuples autochtones le pouvoir d'assumer la maîtrise de certains processus correctionnels qui les touchent.

Conformément à la politique du gouvernement fédéral examinée aux pages 11-14, laquelle appuie des approches donnant aux autochtones davantage de contrôle sur les questions les touchant directement, il serait possible de transférer aux groupes

autochtones les pouvoirs qui leur permettraient d'offrir certains services correctionnels, en vertu de liens juridiquement établis avec le ministère du Solliciteur général. L'un des principaux éléments de la consultation sera de déterminer si ce type de législation est approprié et, dans l'affirmative, la forme que celle-ci devrait prendre.

Nous avons abordé, dans le présent document, la question de la diversité des collectivités autochtones et avons indiqué que beaucoup des autochtones incarcérés n'ont pas de liens véritables avec une communauté autochtone quelconque. Si l'on élaborait une loi habilitante, il importerait que son libellé soit suffisamment souple pour permettre à un grand nombre d'organisations ou collectivités autochtones de participer à la prestation de services correctionnels. Une importante question se pose donc : quelle est la meilleure façon de reconnaître la diversité des collectivités, organisations et groupes autochtones.

Les services offerts pourraient aller de la mise sur pied d'établissements correctionnels à la gestion d'installations de libération conditionnelle et d'assistance post pénale ainsi que d'autres services adaptés à leur culture.

Il faudra donc vraisemblablement que la législation soit assez souple pour tenir compte de l'immense diversité des arrangements qui pourraient résulter des négociations. Pour tenter d'élaborer un système qui soit fondé sur leur culture, il est possible que les groupes autochtones proposent des services correctionnels très différents de ceux qui existent.

Il est vrai que la plupart, pour ne pas dire tous, des programmes et services correctionnels autorisés par la législation proposée pourraient être mis sur pied en vertu de la présente loi grâce des contrats passés avec les organisations autochtones. Bien qu'elle ne soit pas absolument nécessaire, une loi habilitante indiquerait toutefois de façon claire, que le gouvernement appuie le rôle des organisations autochtones dans la prestation de services correctionnels en vertu d'un nouveau cadre législatif pour les services correctionnels fédéraux. Ces organisations seraient alors à même de négocier avec les autorités correctionnelles compte tenu d'un cadre législatif explicite, sans que les ententes de financement ne dépendent de politiques du gouvernement sur la privatisation ou de la participation générale du secteur du bénévolat. Cela donnerait plus de poids aux groupes autochtones dans la négociation de programmes, surtout s'ils peuvent s'appuyer sur une législation précise.

Il faudrait manifestement prévoir de rétribuer convenablement l'autorité correctionnelle autochtone. La consultation portera, entre autres questions, sur celle de savoir si les ententes de transfèrement d'un infracteur autochtone à une autorité correctionnelle autochtone devraient renfermer le consentement a) de l'infracteur b) de l'autorité correctionnelle autochtone et c) du SCC. Les ententes devraient-elles également énoncer les conditions auxquelles le gouvernement fédéral accepterait de reprendre un infracteur autochtone dans son système correctionnel, si celui-ci ne désirait plus se trouver sous la garde de l'autorité correctionnelle autochtone?

Évidemment, le Service correctionnel du Canada conclut déjà jusqu'à un certain point des ententes du genre envisagé dans ces propositions législatives. Il passe des contrats

avec les différents groupes autochtones pour des services de maisons de transition, de surveillance de libérés conditionnels et d'autres services que nécessitent les infracteurs autochtones, bien que jusqu'à présent la plupart de ces ententes aient été conclues dans des zones urbaines. Un bon exemple d'organisme autochtone qui fournit actuellement des services correctionnels à des infracteurs autochtones, c'est le Service d'orientation autochtone de l'Alberta. Fondé en 1970 et employant 130 personnes, le SOAA offre des programmes d'assistance auprès des tribunaux pour les questions relatives à la famille, aux jeunes contrevenants et relevant du droit pénal. Il dirige également un camp à sécurité maximale, un foyer de groupes pour jeunes contrevenants, un centre résidentiel communautaire, des services de surveillance des libérés conditionnels et des personnes en probation (adultes et jeunes contrevenants), un programme de sensibilisation au fait autochtone, un programme de formation à la vie de famille. Il possède également des services de formation, d'éducation juridique et de recherche et un programme d'ordonnances de service communautaire et travaux compensatoires. Le financement provient des gouvernements provincial et fédéral[291]. Il est à noter que le SOAA est une organisation autochtone urbaine qui offre des services correctionnels à des détenus autochtones provenant de divers milieux.

La principale différence à laquelle donnerait lieu une loi habilitante résiderait dans le fait que les dispositions actuelles doivent être stipulées par contrat, tandis que les dispositions examinées ici seraient reconnues en droit et prendraient un caractère officiel, puisque certains organismes ou certaines autorités correctionnelles seraient désignés comme fournisseurs de services correctionnels aux autochtones. Ainsi, les communautés autochtones disposeraient d'un point d'appui juridique clair à partir duquel elles pourraient négocier des changements à apporter à la prestation de services aux infracteurs autochtones, et les organismes autochtones qui fourniraient les services jouiraient d'une sécurité accrue.

Une question capitale à soumettre à la consultation est celle de savoir jusqu'à quel point les ententes de transfèrement conclues entre les autorités correctionnelles autochtones et le SCC devraient renfermer des descriptions détaillées des programmes et services à fournir ainsi que des normes de service à respecter. Par conséquent, dans quelle mesure le gouvernement doit-il s'assurer régulièrement que les services fournis de cette façon satisfont à certaines exigences fondamentales, telles la protection des droits des infracteurs concernés. Il y aurait d'autres exigences ainsi que celle de bien contrôler les infracteurs dont on s'occupe où que ce soit à l'extérieur des réserves.

Étant donné le grand nombre de questions de ce genre, il pourrait être utile de prévoir des consultations régulières entre le gouvernement et les communautés autochtones au sujet de ces services.

Le fait d'inclure ces sortes de dispositions dans la législation correctionnelle n'empêcherait pas, comme on l'a déjà mentionné, la négociation d'initiatives plus vastes touchant l'autonomie gouvernementale entre les groupes autochtones et le gouvernement

---

[291] Services d'orientation autochtone de l'Alberta, *Alternatives to Imprisonment for Natives, A Submission to the Correctional Law Review*, Edmonton, 22 avril 1987, p. 1-2.

fédéral. Par contre, cette approche permettrait qu'en l'absence d'une entente plus générale, les collectivités autochtones se voient conférer des pouvoirs appropriés en matière correctionnelle.

Il vaut également la peine de signaler que ces ententes pourraient, dans de nombreux cas, être conclues par les gouvernements fédéral et provinciaux et les autorités autochtones d'une région donnée.

La législation correctionnelle fédérale ou autre législation devrait-elle contenir des dispositions habilitantes qui autoriseraient explicitement les collectivités ou organismes autochtones à prendre en charge certains procédés correctionnels qui les touchent? Que devraient renfermer ces dispositions?

RÉFORME DE LA LÉGISLATION CORRECTIONNELLE ACTUELLE

Cette approche est une façon moins radicale d'améliorer la situation de l'infracteur autochtone, dans la mesure où l'on n'envisage pas d'arrangements vraiment nouveaux et où le pouvoir de contrôle reste rattaché au système correctionnel actuel. Elle suppose l'élaboration de dispositions législatives qui reconnaissent la situation particulièrement défavorisée des autochtones et des infracteurs autochtones et la nécessité de leur accorder une attention spéciale pour les raisons déjà mentionnées dans le présent document. Cette approche poursuit deux but : 1) la codification de certains aspects du fonctionnement du système correctionnel qui touchent les infracteurs autochtones en vue de protéger spécialement certains éléments comme la spiritualité autochtone, et 2) l'incitation à une plus grande participation officielle de la collectivité autochtone et des institutions autochtones au processus correctionnel. Voici maintenant une analyse des éléments qui pourraient être intégrés à la législation.

La codification de certains aspects qui préoccupent les infracteurs autochtones remplit deux des buts principaux poursuivis par la Révision du droit correctionnel. Premièrement, les dispositions législatives proposées correspondraient à l'objet et aux principes des services correctionnels, énoncés a la partie I et permettraient aux infracteurs autochtones de faire appel aux tribunaux si ces dispositions ne sont pas respectées, ce qu'ils ne peuvent faire si cette protection ne fait l'objet que d'une politique. Deuxièmement, l'approche proposée relativement à la codification rendrait la législation correctionnelle conforme aux exigences de la *Charte* et des pactes internationaux auxquels a adhéré le Canada, en reconnaissant légalement les droits des peuples autochtones.

UTILITÉ DE PRÉVOIR DES DISPOSITIONS SPÉCIALES DANS LA LÉGISLATION CORRECTIONNELLE RELATIVEMENT AUX INFRACTEURS AUTOCHTONES

Le statut spécial dont jouissent les peuples autochtones du Canada et les graves problèmes qui se posent pour eux lorsqu'ils sont placés sous l'autorité des services correctionnels portent à croire qu'il serait utile de prévoir des protections appropriées

dans la loi.

De cette façon, le gouvernement montrerait clairement qu'il se soucie d'améliorer la situation des autochtones dans le secteur correctionnel. L'adoption d'une telle législation par le Parlement garantirait solidement la mise en œuvre et la pérennité de cette importante et nouvelle politique. En étant consignée dans la loi, cette politique aurait plus de poids et assurerait une protection explicite de certains droits, comme la liberté de religion.

A) CONSULTATION DES AUTORITÉS AUTOCHTONES

Comme nous l'avons vu, il existe déjà des précédents de dispositions législatives touchant les autochtones dans les domaines des services à l'enfance et à la famille, des services de police, de l'aide sociale, des soins de santé et de l'éducation. On a pris ces initiatives surtout parce que les programmes et les politiques généraux ne permettaient pas de répondre adéquatement aux besoins des autochtones dans ces domaines. L'objet est de faire jouer aux autochtones un plus grand rôle dans la prestation de services aux leurs. On a pu constater que, malgré les nombreuses tentatives pour élaborer des programmes spéciaux et pour faire participer les autochtones à leur prestation, la situation ne s'est pas tellement améliorée et qu'il faut envisager d'autres solutions. De nombreux gouvernements provinciaux ont trouvé que la meilleure solution était d'adopter des dispositions législatives obligeant les organismes à fournir des services précis et à faire intervenir les autochtones dans le processus.

Même lorsque les collectivités autochtones n'assument pas l'entière responsabilité des services correctionnels, elles peuvent et doivent, de concert avec des groupes consultatifs autochtones qui connaissent bien les coutumes et les infracteurs autochtones, conseiller les gouvernements sur les sortes de programmes et de services qui conviendraient aux infracteurs autochtones et sur la meilleure façon de les fournir. Dans le secteur correctionnel, tant le SCC que la CNLC ont adopté le principe des comités consultatifs autochtones et en ont mis sur pied à l'échelle nationale, et le SCC a établi un comité régional dans la région des Prairies. Ces comités sont consultés sur les politiques et programmes correctionnels touchant les autochtones. On pourrait étendre cette méthode à toutes les régions et même au niveau local, pour les établissements.

Pour ce qui concerne la Révision du droit correctionnel, la question est de savoir si cette approche devrait être rendue obligatoire par la loi. Même s'il ne s'agissait pas de prévoir en détail dans la loi la composition de ces comités, il faudrait préciser quels en seraient les membres, par ex. : fournisseurs de services, organisations politiques et organismes communautaires.

Faudrait-il prévoir en droit correctionnel des dispositions du genre de celles qui suivent?

1 Le Service correctionnel du Canada doit consulter régulièrement les collectivités et les groupes consultatifs autochtones qui sont reconnus

et connaissent bien les coutumes et les infracteurs autochtones, au sujet des programmes et des services à offrir aux infracteurs autochtones. À cette fin, il doit :

a) créer un comité consultatif autochtone qui pourra donner des conseils sur les questions de politique nationale touchant les infracteurs autochtones;

b) à la demande d'une collectivité ou d'un groupe consultatif autochtone reconnu, créer un comité consultatif autochtone régional qui pourra donner des conseils sur les questions de politique régionale touchant les infracteurs autochtones. Les comités consultatifs autochtones régionaux doivent faire partie d'un comité consultatif autochtone national; et

c) à la demande d'une collectivité ou d'un groupe consultatif autochtone reconnu, créer un comité consultatif autochtone pour conseiller tout établissement ou bureau de libération conditionnelle au sujet de programmes et de services destinés aux infracteurs autochtones.

d) le comité consultatif autochtone donnerait des conseils, sur demande, à d'autres secteurs de compétence.

Au niveau local, cette disposition conférerait aux bandes, aux collectivités autochtones et aux spécialistes des questions autochtones établis en milieu urbain le droit de jouer un rôle consultatif prépondérant auprès des établissements situés à proximité. Toutefois, pour diverses raisons, dont l'éloignement de la plupart des pénitenciers et le fait que de nombreux détenus sous responsabilité fédérale sont incarcérés loin de leur lieu de résidence, il importe également d'avoir un comité national qui puisse être consulté de façon générale sur les questions de politique liées aux programmes pour les autochtones.

À la place ou peut-être en plus du comité national, on pourrait mettre sur pied des comités régionaux. Ceux-ci seraient davantage en mesure de tenir compte des différences qui existent d'une région à l'autre parmi les collectivités autochtones, mais une certaine coordination nationale n'en serait pas moins souhaitable. La législation devrait-elle prévoir des comités régionaux de même qu'un comité national?

B) PROGRAMMES RELATIFS À LA SPIRITUALITÉ, À LA CULTURE ET À LA RÉADAPTATION DES AUTOCHTONES

L'énoncé de l'objet et des principes de la Révision du droit correctionnel aborde, de manière générale, la nécessité d'encourager « les détenus à se préparer à une éventuelle mise en liberté et à une réintégration sociale réussie, en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels » (voir l'annexe C). Dans la mesure où ce principe assurera l'existence de programmes pour répondre aux besoins de tous les infracteurs, il assurera des programmes pour les autochtones.

Il en découle toutefois deux questions. Premièrement, devrait-il y avoir une garantie spéciale dans la législation concernant les programmes destinés aux autochtones, et deuxièmement, jusqu'à quel point les besoins particuliers des autochtones peuvent-ils être définis, en droit ou en fait?

Les autochtones qui ont été ou sont demeurés en contact avec la spiritualité autochtone ont, de toute évidence, des besoins spéciaux touchant l'observance des cérémonies, et nombreux sont ceux qui ont exprimé une opinion favorable sur les programmes des Aînés autochtones offerts par le SCC et d'autres organismes. Toutefois, mis à part leurs besoins d'ordre culturel et spirituel, les besoins spéciaux des autochtones en matière de programmes ne sont ni bien compris ni bien documentés par les systèmes correctionnels. Il semble que partout au pays les infracteurs autochtones et non autochtones pourraient tirer profit de programmes de formation scolaire et professionnelle, de programmes de lutte contre l'alcoolisme, ainsi que de programmes destinés améliorer les aptitudes sociales. On ne comprend pas très bien du moins dans les services correctionnels conventionnels - s'il faudrait offrir aux détenus autochtones davantage de programmes de même genre que ceux qui sont offerts aux détenus non-autochtones (sous réserve peut-être qu'ils soient dirigés par du personnel autochtone) ou si les programmes ou l'expérience correctionnels devraient être différents.

Le Service correctionnel du Canada ayant déjà pris l'engagement de fournir des programmes qui conviennent aux autochtones, rien ne semblerait s'opposer en principe à ce que soient garantis en droit les programmes pour autochtones. Toutefois, une question d'ordre pratique se pose : dans quelles circonstances une telle garantie s'appliquerait-elle? Le détenu qui serait l'unique autochtone d'un pénitencier aurait-il droit à toute la gamme des programmes pour autochtones offerts, par exemple, dans un établissement des Prairies tel le pénitencier de Stony Mountain?

Une façon de régler cette question serait de recourir aux garanties générales proposées pour tous les détenus dans *La philosophie correctionnelle* et *Les autorités correctionnelles* et les droits des détenus[292].

On pourrait déplorer que cette approche n'indique pas clairement les besoins de l'infracteur autochtone en matière de programmes. Par exemple, l'objectif général

---

[292] *La philosophie correctionnelle*, document de travail n° 1, Ottawa, Solliciteur général, juin 1986. *Les autorités correctionnelles et les droits des détenus*, document de travail n° 5, Ottawa, Solliciteur général, octobre 1937.

d'offrir des « programmes qui répondent aux besoins individuels » des détenus ne conduirait peut-être pas nécessairement à la mise sur pied de programmes qui tiennent compte des particularités des autochtones sur le plan des attitudes, des traditions et des orientations. On a prétendu qu'il fallait adopter une telle orientation pour que les programmes correctionnels destinés aux autochtones soient efficaces, même si leurs buts ultimes étaient en pratique de leur faire acquérir des compétences professionnelles, de réduire l'alcoolisme ou de réaliser tout autre objectif valable pour l'ensemble de la population carcérale. De même, puisque des plaintes continuent d'être formulées au sujet de la reconnaissance de la spiritualité autochtone en tant que religion et des particularités de l'observance des rites autochtones, certains seraient en faveur des garanties spéciales.

Faudrait-il, en droit correctionnel, ajouter aux garanties générales des mentions spéciales concernant les besoins des autochtones en matière de programmes, notamment celles qui suivent?

2 **Le système correctionnel doit offrir des programmes expressément destinés à répondre aux besoins spirituels et culturels des détenus autochtones et, lorsque leur nombre le justifie, des programmes qui visent le traitement, la formation et la réinsertion sociale des détenus autochtones et tiennent compte de leur culture et de leur mode de vie.**

3 **Il faut accorder à la spiritualité, autochtone le même statut, la même protection et les mêmes privilèges qu'aux autres religions. Il faut reconnaître aux Aînés, aux conseillers spirituels et aux chefs de cérémonie autochtones le même statut, la même protection et les mêmes privilèges qu'aux ministres des autres religions, dans leurs fonctions de guides spirituels et de célébrants de cérémonies religieuses et dans leurs autres fonctions connexes.**

4 **Lorsque le nombre des détenus autochtones le justifie, les établissements correctionnels doivent conférer à un autochtone le même statut, la même protection et les mêmes privilèges qu'aux aumôniers.**

5 **Le Service correctionnel doit reconnaître les droits à la spiritualité de tout détenu autochtone, tels le droit à des cérémonies ou à des rites spirituels et culturels de groupe, y compris les cérémonies du calumet, le jeûne religieux, les cérémonies de la suerie, le potlatch, le droit de brûler du foin d'odeur, de la sauge et du cèdre.**

Ce libellé reconnaîtrait que la liberté religieuse est protégée par la Constitution canadienne et que les valeurs spirituelles et culturelles occupent une place spéciale dans les traditions autochtones. Il imposerait l'obligation de donner aux détenus autochtones l'accès à des programmes spirituels et culturels, sans égard à leur nombre. Cela est conforme à l'actuelle politique du Service correctionnel du Canada. En effet, le Service a établi une Directive du Commissaire sur la spiritualité des autochtones et il a préparé un

« Dossier sur la spiritualité des autochtones », afin de familiariser son personnel avec certaines des pratiques spirituelles autochtones. La politique du SCC « ...accorde à la religion des autochtones une protection et un statut égaux au statut et à la protection qu'il accorde aux autres religions. Il fournit, à chacun des autochtones sous sa surveillance, la possibilité d'exercer sa liberté religieuse de manière compatible avec les exigences de prudence en matière de sécurité des installations. Les services fournis aux détenus doivent comprendre l'accès à des locaux et à des matériaux satisfaisants, ainsi que l'accès aux Aînés, aux conseillers spirituels, aux publications et aux objets ou aux symboles religieux[293]. Cependant, les autochtones qui se trouvent dans les établissements se plaignent parfois que leurs pratiques ne sont pas toujours reconnues comme religion. En élevant la politique actuelle au rang de loi, on enchâsserait ces garanties plus précises; cependant, il ne serait pas indispensable d'inclure tous les détails de cet énoncé.

Le libellé de la disposition proposée autorise aussi d'autres programmes spéciaux pour les autochtones, là où ils sont en nombre suffisant. Il pourrait s'agir, entre autres, de maisons de transition destinées exclusivement aux autochtones, comme le recommandait le rapport Carson. Il pourrait également s'agir de programmes de traitement des alcooliques dont l'approche thérapeutique serait axée sur les valeurs spirituelles autochtones, comme l'a proposé la Sororité autochtone de la Prison des femmes. La disposition reconnaît ces autres besoins particuliers, sans les définir de façon précise et sans dire comment y répondre. La généralité de l'énoncé permet une analyse et une négociation des besoins et des programmes convenant aux autochtones au niveau local, là où les débats entourant les besoins véritables sont le plus susceptibles d'être informés et pratiques.

Le libellé du projet de dispositions permettrait à des particuliers et à des groupes privés autochtones d'administrer ces programmes (comme c'est le cas actuellement pour les cérémonies et l'enseignement spirituel dans les établissements du SCC). Les autorités correctionnelles ne seraient pas tenues d'offrir les programmes directement, mais bien seulement de les rendre disponibles. Ces règles s'appliqueraient également à tous les autochtones.

c) TRANSFÈREMENTS

Nous avons vu plus tôt qu'une autre des préoccupations des autochtones concerne les transfèrements et l'éloignement considérable qu'occasionne toute peine d'emprisonnement par rapport à leur lieu de résidence. Nous avons vu que le rapport Carson recommandait comme politique générale de garder les détenus dans leur propre région. Cette recommandation est devenue une politique officielle du SCC.

Certains spécialistes des questions autochtones ont recommandé que le placement des infracteurs autochtones dans des établissements soit garanti de façon explicite dans la législation de manière à ce qu'ils puissent obtenir d'être incarcérés dans la région où ils ont été condamnés, ce qui devrait faciliter la participation de la grande collectivité autochtone au processus correctionnel.

---

[293] SCC, *Trousse d'information sur la spiritualité autochtone*, Ottawa, SCC, 1985, p.13.

Les propositions faites dans *Les autorités correctionnelles et les droits des détenus* semblent toucher à cette préoccupation en énonçant les critères qui peuvent justifier le transfèrement d'un détenu et en prévoyant une procédure relative aux transfèrements involontaires. Il importe de soumettre à la consultation la question de savoir s'il existe des considérations particulières liées au transfèrement d'infracteurs autochtones qui aient besoin de faire l'objet d'une garantie spéciale.

D) MISES EN LIBERTÉ

Dans le cas des détenus autochtones venant de réserves, on se préoccupe tout particulièrement des plans de mise en liberté et de la mesure dans laquelle les autorités responsables des libérations seront disposées à renvoyer dans les réserves des autochtones en liberté conditionnelle ou en liberté sous surveillance obligatoire, peut-être sous la surveillance de membres de la collectivité autochtone. Certains représentants autochtones prétendent que les autorités responsables des services correctionnels et des libérations ne tiennent pas suffisamment compte du fait que les collectivités, autochtones ont besoin que les infracteurs y retournent pour travailler et s'occuper de leur famille, ou du fait que les collectivités sont disposées à surveiller les autochtones ainsi libérés ou encore à vraiment prendre part aux plans de réinsertion. Par contre, les autorités correctionnelles donnent à entendre que, souvent, les bandes ne sont pas vraiment intéressées à reprendre les infracteurs ou, lorsqu'elles le font, qu'elles ne jouent pas, dans la surveillance ou la réinsertion, le rôle actif qui est nécessaire pour protéger la société et satisfaire aux autres critères de la libération conditionnelle.

Il semblerait que ces accommodements, ne puissent se négocier qu'au niveau local, dans des cas précis. Cependant, on a fait valoir qu'il conviendrait peut-être d'exiger en droit correctionnel que les bandes et les collectivités autochtones soient avisées de toute demande de libération conditionnelle ou de tout plan de libération sous surveillance obligatoire de n'importe lequel de leurs membres, à condition que celui-ci y consente et qu'il ait exprimé l'intention de retourner dans sa réserve.

La disposition pourrait se lire ainsi :

> 6 **Si le détenu y consent et qu'il a exprimé son intention de retourner dans sa réserve à sa libération, les autorités correctionnelles doivent aviser la collectivité autochtone, en bonne et due forme, de toute demande de libération conditionnelle dudit détenu ou de la date prochaine de sa libération sous surveillance obligatoire, et elles doivent accorder à la bande la possibilité de présenter un plan concernant le retour de l'infracteur dans la réserve et sa réinsertion sociale.**

Cette disposition permettrait, sans toutefois l'exiger, que des personnes ou groupes d'une collectivité autochtone exercent une surveillance directe ou indirecte sur un détenu libéré. (Le droit correctionnel en vigueur donne aux autorités le pouvoir de désigner des

personnes ou groupes communautaires pour assurer la surveillance des détenus libérés.) Les arrangements, qu'ils soient formels ou informels, concernant la surveillance des autochtones dans les réserves devraient se prendre au niveau local. On trouve des exemples d'une telle approche : le Conseil tribal Dakota-Ojibway s'est entendu avec le gouvernement provincial pour que la bande puisse assurer la surveillance des autochtones en période de probation dans la réserve; la province a contribué des fonds pour la formation initiale des membres de la bande qui allaient faire fonction d'agents de probation.

E) TRAVAILLEURS CORRECTIONNELS AUTOCHTONES ET COURS DE SENSIBILISATION AU FAIT AUTOCHTONE

Le rapport Carson a laissé entendre - et cet avis est partagé par bien des spécialistes de la question autochtone - que, pour être efficaces, les programmes correctionnels destinés aux détenus autochtones devraient être administrés par un personnel majoritairement autochtone. Les projets de dispositions énoncés antérieurement dans cette partie n'exigent pas que les programmes destinés aux autochtones soient dotés d'un personnel autochtone, mais ils exigent que ces programmes soient « destinés à répondre » aux besoins des autochtones ou « tiennent compte » de leur culture et de leur mode de vie. Si, comme bien des gens le pensent, seul un programme administré par des autochtones peut vraiment convenir à ceux-ci, alors un tel libellé pourrait produire ce résultat indirectement.

Toutefois, il en découle une autre question importante en soi, qui est l'engagement d'un personnel correctionnel autochtone par des systèmes correctionnels traditionnels. On se souviendra que la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* envisageait à la fois des programmes spéciaux pour les détenus autochtones et des programmes d'engagement de personnel autochtone. Le SCC est doté d'un programme d'action positive prévoyant l'engagement de nouveaux employés d'origine autochtone. Connu sous le nom de plan d'action, il avait pour objet d'accroître l'engagement de personnel autochtone au SCC, et est en vigueur depuis 1985. On a embauché des autochtones à titre d'agents de correction et d'agents de libération conditionnelle, s'ils satisfaisaient aux exigences fondamentales du poste. On les forme de la façon habituelle, et ils doivent accomplir un stage probatoire de deux ans, qui est le niveau d'entrée pour tous. Pour se présenter à un concours pour des postes supérieurs, il faut avoir trois ou quatre ans d'expérience. Le plan d'action n'étant en vigueur que depuis trois ans, aucun autochtone n'est encore parvenu à un poste supérieur. Toutefois, il semble que, par suite de leur expérience, ils pourraient se porter candidats à des postes supérieurs et avoir de l'avancement de la manière habituelle, de même que tout membre qualifié du personnel du SCC.

En raison de différences culturelles, l'acceptation de travailleurs correctionnels autochtones rencontre encore des obstacles. Dans le passé, il arrivait souvent que les autochtones ne soient pas très bien acceptés par les autres travailleurs correctionnels. Toutefois, leur nombre grandissant dans le service, et les autres travailleurs étant de plus en plus sensibilisés, les autochtones sont mieux acceptés. Un autre facteur favorable qui s'ajoute à l'acceptation de plus en plus grande des autochtones est le fait que davantage

d'autochtones restent dans le service.

La scolarité s'est révélée un obstacle pour le personnel correctionnel qui présentait des concours pour certains postes. Dans le cas des agents de libération conditionnelle par exemple, le SCC exige un B.A. en criminologie. Il n'existe pas de programme visant à aider les autochtones du Service à obtenir ce baccalauréat; il doivent donc y parvenir par eux-mêmes. Toutefois, pour certains postes (les agents de correction, par ex.), une expérience dans le domaine des services correctionnels ou auprès des jeunes pourrait remplacer toute exigence spéciale relative aux études[294].

Bien que ce programme ait connu un certain succès, on estime généralement qu'il faudrait encore plus de travailleurs autochtones au sein du Service, particulièrement au niveau local (soit dans les pénitenciers et les bureaux de district). Bien des dirigeants autochtones estiment également que le programme devrait faire intervenir l'action positive tant dans l'avancement que dans l'engagement, et dans les postes de gestion.

L'engagement et la bonne gestion d'un personnel apte à répondre aux besoins pertinents des divers groupes d'infracteurs (femmes, francophones et autochtones) touchent bien des aspects des services correctionnels. Dans le cas des autochtones, les arguments en faveur du choix d'un personnel majoritairement autochtone pour travailler auprès des infracteurs autochtones sont particulièrement convaincants. Ils touchent non seulement les liens spirituels et culturels, mais aussi une compréhension que les gens des principales cultures ne peuvent, selon ce que l'on prétend, acquérir qu'après une longue étude de la question. Comme nous l'avons déjà mentionné, dans la pratique, les détenus autochtones participent aux programmes correctionnels moins activement que les non-autochtones. Le taux de participation à ces mêmes programmes ne serait peut-être pas plus élevé s'ils étaient administrés par un personnel autochtone. Mais il y a néanmoins d'autres bonnes raisons d'embaucher du personnel autochtone pour travailler auprès des détenus autochtones, des raisons qui ont trait à la sécurité et aux mises en liberté. Toutefois, il faudrait indiquer clairement que le personnel autochtone n'est pas tenu de travailler exclusivement auprès d'infracteurs autochtones. La mobilité dans l'emploi pour les employés autochtones qui ont la formation voulue est un facteur également important.

Il n'est pas nécessaire que les dispositions relatives aux programmes d'action positive figurent dans la législation. Dans le cadre de la Révision du droit correctionnel, la question est de savoir si, vu la situation particulière des infracteurs autochtones, il conviendrait d'énoncer cette exigence dans la loi, par exemple en ces termes :

> 7 **Est établi un programme d'action positive régissant l'engagement et l'avancement d'employés professionnels autochtones aptes à travailler auprès des infracteurs autochtones.**

Cependant, comme il est difficile d'attirer des travailleurs autochtones dans le milieu correctionnel, les autorités correctionnelles devraient donner des cours précis de

---

[294] Discussion avec Marie-France Trépanier, Chef, Action positive, Service correctionnel du Canada, Ottawa, le 23 décembre 1987.

sensibilisation au fait autochtone à tous leurs employés qui ont affaire à des infracteurs autochtones.

On est conscient du fait que de tels cours ne sont pas une panacée, mais qu'ils sont essentiels et le demeureront tant que le nombre des employés autochtones dans les pénitenciers et les bureaux de district restera insuffisant par rapport au nombre des infracteurs autochtones. L'énoncé de mission du SCC précise déjà que les membres du personnel doivent reconnaître les besoins particuliers des infracteurs. Le SCC a élaboré une directive spéciale du Commissaire, laquelle précise qu'il faut « déterminer les besoins et les intérêts des délinquants autochtones et offrir à ceux-ci des programmes et services appropriés (y compris ceux qui concernent leurs coutumes religieuses)[295]. En fait, chaque région du SCC offre actuellement et de façon régulière des cours de sensibilisation au fait autochtone à certains de ses employés, en tenant compte de la proportion des détenus autochtones parmi sa population carcérale.

---

[295] SCC, Directive du Commissaire sur les programmes pour les délinquants autochtones, Ottawa, SCC, 1er janvier 1987, n° 702.

PARTIE IV : CONCLUSION

Dans le présent document, on a dégagé les principaux problèmes auxquels sont aux prises les infracteurs autochtones dans le système correctionnel. Leur surreprésentation au sein du système et le manque de programmes dirigés par des autochtones, qui leur soient expressément destinés, créent des problèmes tant aux infracteurs autochtones qu'au système correctionnel.

Les approches décrites dans le présent document s'inscrivent dans le cadre de la Révision du droit correctionnel et du statut juridique spécial des autochtones au Canada. Elles sont conformes aux faits nouveaux reliés à l'autonomie gouvernementale des autochtones, qui leur permettent d'assumer le contrôle de certains éléments essentiels de leur vie collective et qui pourraient inclure certains éléments du système de la justice, de l'application de la loi et des affaires correctionnelles.

Une approche à deux volets a été proposée comme moyen possible pour aplanir les difficultés auxquelles se heurtent les autochtones et le système correctionnel. Chaque approche suppose que les autochtones devraient participer plus étroitement à la planification et à la prestation des services correctionnels et que toute orientation nouvelle devrait inclure la mise sur pied de services spéciaux axés sur les besoins particuliers des infracteurs autochtones. Ces deux approches sont compatibles l'une avec l'autre, voire complémentaires. Elles pourraient être envisagées séparément ou ensemble.

La première approche consiste à adopter des dispositions législatives spéciales pour transmettre aux organismes correctionnels dirigés par des autochtones une part importante des pouvoirs. Des services correctionnels, des services de libération conditionnelle et d'assistance post pénale pourraient être fournis par des autorités correctionnelles autochtones dans le cadre d'un lien juridique clairement défini avec le Solliciteur général.

La seconde approche incorporerait dans la législation correctionnelle existante des propositions pour répondre aux besoins particuliers des autochtones en matière de services correctionnels. Si l'on adoptait cette méthode, il s'agirait d'établir des comités consultatifs autochtones régionaux et nationaux qui permettraient de mieux consulter les autochtones. Des programmes spécialement adaptés aux besoins culturels et spirituels de cette population seraient garantis et des programmes de réinsertion sociale et de mises en liberté seraient spécialement conçus pour les autochtones. L'action positive dans l'engagement et l'avancement du personnel autochtone est essentielle à cette approche de même que davantage de formation au fait autochtone pour tout le personnel correctionnel.

ANNEXE A

LISTE DES DOCUMENTS DE TRAVAIL PROPOSÉS DE LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL :

La philosophie correctionnelle

Cadre pour la révision du droit correctionnel

La mise en liberté sous condition

La victime et le système correctionnel

Les autorités correctionnelles et les droits des détenus

Pouvoirs et responsabilités du personnel correctionnel

Questions correctionnelles concernant les autochtones

Compétences fédérales et provinciales, en matière correctionnelle

Les services de santé mentale pour les détenus des pénitenciers

Le transfèrement international de délinquants

ANNEXE B

LOI DE 1984 SUR LES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE, Lois de l'Ontario de 1984, chap. 55

Agrément et financement

13 (3) Le Conseil d'administration de l'agence agréée qui fournit des services aux familles et aux enfants indiens et autochtones comprend le nombre prescrit de représentants de la bande ou de la communauté autochtone qui sont nommés de la façon prévue et pour des mandats prescrits ...

DIXIÈME PARTIE : Services aux familles et aux enfants indiens et autochtones

192 Le Ministre peut désigner une communauté, avec le consentement de ses représentants, comme communauté autochtone pour l'application de la présente loi.

193 Le Ministre peut conclure des ententes relatives à la fourniture de services avec des bandes et des communautés autochtones, et avec les autres parties que les bandes ou les communautés choisissent d'inviter.

194 1) La bande ou la communauté autochtone peut désigner un organisme comme fournisseur des services aux familles et aux enfants indiens ou autochtones.

2) Si la bande ou la communauté autochtone a désigné un organisme comme fournisseur des services aux familles et aux enfants indiens ou autochtones, le Ministre :
a) entame des négociations à la demande de la bande ou de la communauté autochtone, relativement à la fourniture de services dans cet organisme; ...

195 Si la bande ou la communauté autochtone déclare qu'un enfant indien ou autochtone reçoit des soins conformes aux traditions, une société ou une agence peut accorder une subvention à la personne qui a soin de l'enfant.

196 La société ou l'agence qui fournit des services ou exerce des pouvoirs en vertu de la présente loi relativement à des enfants indiens ou autochtones entretient régulièrement des consultations avec les bandes ou les communautés autochtones sur la fourniture de ces services ou l'exercice de ces pouvoirs et sur des questions qui touchent les enfants, y compris notamment :
a) l'appréhension d'enfants et la fourniture de soins en établissement; ...

ANNEXE C

ÉNONCÉ D'OBJET ET DE PRINCIPES POUR LE SYSTEME CORRECTIONNEL

Le système correctionnel a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société par les moyens suivants :

a) l'application de la peine imposée par le tribunal, compte tenu des motifs de la sentence et de tout élément pertinent produit au cours du procès ou lors de la détermination de la peine, ainsi que la communication de renseignements clairs aux juges sur les mesures prises et les ressources disponibles en matière correctionnelle;

b) la nécessité d'assurer le degré de détention et de contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur;

c) l'encouragement des détenus adopter des modèles de comportement acceptables et participer à des expériences d'éducation, de formation, de développement social et de travail destinées à les aider à devenir des citoyens respectueux de la loi;

d) l'encouragement des détenus à se préparer à une éventuelle mise en liberté et une réintégration sociale réussie, en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels;

e) la nécessité d'assurer aux détenus un environnement sûr et sain, qui favorise leur réforme personnelle, et en aidant les infracteurs au sein de la collectivité à obtenir ou à se procurer les services de première nécessité disponibles à tous les membres de la société.

Cet objet doit se réaliser selon les principes suivants :

1 Les individus qui sont sous le coup d'une sentence conservent tous les droits et privilèges des membres de la société, à l'exception de ceux qui leur sont retirés ou limités du fait même de l'incarcération. Ces droits et privilèges, de même que toute restriction qui les affecte, doivent être exposés clairement et simplement dans la loi.

2 La peine se limite à la perte de liberté, à la restriction des déplacements ou à toute autre mesure légale prescrite par le tribunal. Aucune peine supplémentaire ne doit être imposée par les autorités carcérales à l'égard de l'infraction commise par un individu.

3 Toute peine ou perte de liberté résultant d'une violation, par l'infracteur,

des règles de l'établissement ou des conditions de surveillance doit être imposée conformément à la loi.

4 Dans l'application de la peine, les mesures les moins restrictives doivent être prises de manière à répondre aux exigences de la loi, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer la protection du public, ainsi que la sécurité et l'ordre dans l'établissement.

5 Les décisions discrétionnaires qui touchent l'exécution de la peine doivent être prises ouvertement et soumises à des mécanismes de surveillance appropriés.

6 Tous les individus soumis à la surveillance ou au contrôle correctionnels doivent avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant des mécanismes de griefs et un droit de recours.

7 La participation des citoyens au système correctionnel et à la détermination des intérêts de la collectivité en matière correctionnelle fait intégralement partie du maintien et de la restauration des liens avec la communauté dont le détenu est un membre, et doit être facilitée et encouragée par les services correctionnels en tout temps.

8 Le système correctionnel doit développer et appuyer le personnel carcéral en reconnaissant son rôle crucial dans la réalisation de l'objet et des objectifs du système dans leur ensemble.

ANNEXE D

SOMMAIRE DES QUESTIONS ET DES RECOMMANDATIONS

La législation correctionnelle fédérale ou autre législation devrait-elle contenir des dispositions habilitantes qui autoriseraient explicitement les collectivités ou organismes autochtones à prendre en charge certains procédés correctionnels qui les touchent? Que devraient renfermer ces dispositions?

1 Le Service correctionnel du Canada doit consulter régulièrement les collectivités et les groupes consultatifs autochtones qui sont reconnus et connaissent bien les coutumes et les infracteurs autochtones, au sujet des programmes et des services à offrir aux infracteurs autochtones. À cette fin, il doit :

a) créer un comité consultatif autochtone qui pourra donner des conseils sur les questions de politique nationale touchant les infracteurs autochtones;

b) à la demande d'une collectivité ou d'un groupe consultatif autochtone reconnu, créer un comité consultatif autochtone régional qui pourra donner des conseils sur les questions de politique régionale touchant les infracteurs autochtones. Les comités consultatifs autochtones régionaux doivent faire partie d'un comité consultatif autochtone national; et

c) la demande d'une collectivité ou d'un groupe consultatif autochtone reconnu, créer un comité consultatif autochtone pour conseiller tout établissement ou bureau de libération conditionnelle au sujet de programmes et de services destinés aux infracteurs autochtones.

d) le comité consultatif autochtone donnerait des conseils, sur demande, à d'autres secteurs de compétence.

2 Le système correctionnel doit offrir des programmes expressément destinés à répondre aux besoins spirituels et culturels des détenus autochtones et, lorsque leur nombre le justifie, des programmes qui visent le traitement, la formation et la réinsertion sociale des détenus autochtones et tiennent compte de leur culture et de leur mode de vie.

3 Il faut accorder à la spiritualité autochtone le même statut, la même protection et les mêmes privilèges qu'aux autres religions. Il faut reconnaître aux Aînés, aux conseillers spirituels et aux chefs de cérémonie autochtones le même statut, la même protection et les mêmes privilèges

qu'aux ministres des autres religions, dans leurs fonctions de guides spirituels et de célébrants de cérémonies religieuses et dans leurs autres fonctions connexes.

4 Lorsque le nombre des détenus autochtones le justifie, les établissements correctionnels doivent conférer à un Aîné autochtone le même statut, la même protection et les mêmes privilèges qu'aux aumôniers.

5. Le Service correctionnel doit reconnaître les droits à la spiritualité de tout détenu autochtone, tels, le droit à des cérémonies ou à des rites spirituels et culturels de groupe, y compris les cérémonies du calumet, le jeune religieux, les cérémonies de la suerie, le potlatch, le droit de brûler du foin d'odeur, de la sauge et du cèdre.

6. Si le détenu y consent et qu'il a exprimé son intention de retourner dans sa réserve à sa libération, les autorités correctionnelles doivent aviser la collectivité autochtone, en bonne et due forme, de toute demande de libération conditionnelle dudit détenu ou de la date prochaine de sa libération sous surveillance obligatoire, et elles doivent accorder à la bande la possibilité de présenter un plan concernant le retour de l'infracteur dans la réserve et sa réinsertion sociale.

7. Est établi un programme d'action positive régissant l'engagement et l'avancement d'employés professionnels autochtones aptes à travailler auprès des infracteurs autochtones.

COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES EN MATIÈRE CORRECTIONNELLE

Révision du droit correctionnel
Document de travail n° 8
février 1988

PRÉFACE

La Révision du droit correctionnel est un projet parmi plus de cinquante autres qui forment la Révision du droit pénal, qui est une analyse de l'ensemble du droit fédéral relatif au crime et au système de justice pénale. Bien qu'elle ne constitue qu'une partie d'une œuvre plus globale, la Révision du droit correctionnel n'en demeure pas moins une étude de première importance en soi. Elle vise essentiellement les cinq lois fédérales suivantes :

- la *Loi sur le ministère du Solliciteur général,*
- la *Loi sur les pénitenciers,*
- la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus,*
- la *Loi sur les prisons et les maisons de correction,* et
- la *Loi sur le transfèrement des délinquants.*

Certaines parties du *Code criminel* et d'autres lois fédérales qui ont trait aux questions correctionnelles seront également révisées.

Le *Premier document de consultation* produit dans le cadre de la Révision du droit correctionnel présente la plupart des questions devant être examinées au cours de l'étude. Il a été largement diffusé en février 1984. Les quatorze mois qui ont suivi ont été marqués par des consultations et des propositions précises émanant de la plupart des gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que des organismes religieux et d'assistance post pénale, des groupes de victimes, d'une association d'employés, de l'Association canadienne des autorités de libérations conditionnelles, d'une commission des libérations conditionnelles et d'un universitaire. Aucune réponse n'est encore parvenue cependant de groupes représentant la police, la magistrature ou les criminalistes. On s'attend toutefois que des représentants de ces groupes importants se manifesteront au cours de la présente série de consultations publiques (c'est-à-dire, la deuxième). Par ailleurs, les opinions des détenus et du personnel correctionnel seront sollicitées directement.

Depuis la fin du premier train de consultations, une série spéciale de consultations provinciales a été entreprise. Il a paru nécessaire, en effet, de s'assurer que les questions fédérales-provinciales pouvaient être traitées de façon adéquate. Aussi, le présent document de travail fait-il état, à l'occasion, des résultats de la première série de consultations et de ceux des consultations provinciales.

Le deuxième train de consultations est fondé sur une série de documents de travail dont la liste figure à l'Annexe A. Le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel, qui se compose de représentants du Service correctionnel du Canada (SCC), de la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC), du Secrétariat du ministère du Solliciteur général et du ministère de la Justice fédéral, invite les personnes et les groupes intéressés à lui faire parvenir leurs observations par écrit.

Le Groupe de travail entreprendra une série complète de consultations lorsque tous les documents de travail auront été publiés et il rencontrera alors les personnes et les groupes intéressés. Cette démarche aboutira à la présentation d'un rapport au gouvernement. Dans la rédaction de ses conclusions finales sur les questions soulevées dans les différents documents de travail, le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnelle tiendra compte des observations qu'il aura reçues.

INTRODUCTION

Énonce les buts de ce document de travail, qui sont de traiter des questions juridiques liées aux trois éléments suivants des compétences fédérales et provinciales en matière correctionnelle :

1 partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux;

2 exercice du pouvoir du gouvernement fédéral en droit pénal d'adopter des dispositions législatives qui s'appliquent aux systèmes correctionnels des provinces et territoires; et

3 sujets de discorde entre les paliers fédéral et provincial et nouveaux éléments de leurs relations dans le secteur correctionnel.

PARTIE I

Décrit le partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux au Canada et certaines des options qui ont été proposées pour résoudre les anomalies, les problèmes, les doubles emplois et recoupements qui découlent de l'actuel partage. Le Groupe de travail est d'avis :

- qu'aucun changement législatif influant sur le partage des compétences entre les paliers fédéral et provincial partout au Canada ne devrait se faire sans que toutes les parties le jugent souhaitable;

- que, puisqu'il ne semble y avoir aucune unanimité, il n'y aura pas de changement d'application générale dans le partage.

Demande si la législation fédérale devrait explicitement autoriser des changements dans le partage, avec le commun accord du gouvernement fédéral et des provinces ou territoires intéressés, dans les cas où les deux parties souhaitent modifier les arrangements en vigueur.

PARTIE II

Décrit l'approche actuelle du gouvernement fédéral face à l'exercice de son pouvoir en droit pénal d'imposer des exigences législatives aux provinces et territoires. Traite des répercussions de la *Charte canadienne des droits et libertés* en ce qui concerne les différences qui peuvent exister dans le traitement des infracteurs, d'un secteur de compétence à l'autre. Présente des choix d'approche globale face à l'imposition, par voie de la législation fédérale, de divers genres de normes applicables aux services correctionnels provinciaux et territoriaux.

PARTIE III

Énumère les sujets de discorde entre les paliers fédéral, provincial et territorial, dans le secteur correctionnel. Il y a deux grandes catégories : les conflits inhérents à la prestation et au paiement de services, par un secteur de compétence à un autre secteur de compétence; et les préoccupations entourant l'imposition par le gouvernement fédéral de restrictions aux pouvoirs discrétionnaires des provinces et territoires à l'égard de la mise en liberté sous condition et de la réduction de peine.

Analyse des éléments nouveaux des relations entre les paliers fédéral, provincial et territorial dans le secteur correctionnel. Demande s'il devrait être traité dans la législation fédérale de ces nouveaux éléments, notamment des critères ou conditions de transfèrement d'un infracteur, d'un secteur de compétence à un autre.

INTRODUCTION

Dans le présent document de travail de la Révision du droit correctionnel (RDC), nous étudierons des questions qui revêtent une importance particulière pour les provinces. Certaines de ces questions ont été abordées dans d'autres documents de travail de la même série, notamment dans celui qui porte sur la mise en liberté sous condition. Ce document-ci traite de trois ensembles de questions assez distincts les uns des autres : premièrement, le partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux; deuxièmement, ce qui devrait être l'approche globale de la révision en ce qui concerne l'adoption de nouvelles dispositions législatives touchant l'administration des services correctionnels dans les provinces; et troisièmement, les préoccupations précises des provinces.

Par la nature même du projet de Révision du droit correctionnel, nous ne traiterons que des questions se rapportant à ce qui figure actuellement dans la législation correctionnelle ou à ce que la Révision pourrait vraisemblablement y introduire. Par conséquent, les questions qui sont liées au partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux, mais qui ne sont pas dans la sphère des lois, ne seront pas abordées dans ce document. Par contre, l'on y traitera de certaines questions qui ne sont pas actuellement visées par les lois, mais qui, de l'avis de certains, pourraient ou devraient l'être.

PARTIE I : PARTAGE DES COMPÉTENCES ENTRE LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX

Ce qui caractérise peut-être le plus l'administration des services correctionnels au Canada, c'est la fragmentation, tant entre les paliers de gouvernement qu'entre les divers systèmes. Ce sont les paragraphes 92(6) et 91(28) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867* qui partagent les compétences en matière correctionnelle au Canada; en vertu de ces dispositions, les prisons et les maisons de réforme sont de compétence provinciale, tandis que les pénitenciers sont de compétence fédérale. La distinction entre ces différents types d'établissements carcéraux est faite, quant à elle, à l'article 659 du *Code criminel,* qui stipule que les infracteurs qui se voient imposer une peine de deux ans ou plus doivent être condamnés à l'emprisonnement dans un pénitencier. Par ailleurs, on trouve dans les prisons provinciales un bon nombre de personnes qui ont enfreint les lois provinciales et aussi des personnes qui ont enfreint le *Code criminel.* En vertu de la responsabilité que leur impartit la Constitution dans l'administration de la justice, les provinces gèrent aussi toutes les peines purgées dans la collectivité, notamment les condamnations avec sursis, avec ou sans probation, les amendes et les ordonnances de service communautaire, ainsi que la surveillance des libérés conditionnels, si elles ont leur propre commission des libérations conditionnelles. Cependant, le gouvernement fédéral s'occupe aussi de programmes axés sur la collectivité, notamment les absences temporaires, la surveillance des libérés conditionnels et la libération sous surveillance obligatoire de détenus des pénitenciers.

Même si les provinces gèrent les peines dans les prisons, le gouvernement fédéral peut, en vertu de sa compétence en droit pénal, établir certains pouvoirs et pratiques se rapportant au secteur correctionnel fédéral. Par exemple, la *Loi sur les prisons et les maisons de correction,* de compétence fédérale, contient certaines dispositions qui ont une incidence sur cette responsabilité provinciale, surtout en ce qui concerne la durée des peines et la façon dont elles sont purgées. Ces questions seront abordées dans la partie II de ce document de travail.

C'est la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus,* de compétence fédérale, qui crée le pouvoir d'accorder la libération conditionnelle; elle est à l'origine de la constitution de la Commission nationale des libérations conditionnelles et elle permet au provinces de constituer leur propre commission. Les trois plus grandes provinces ont de fait leur propre commission des libérations conditionnelles et leur propre programme de surveillance des infracteurs sous responsabilité provinciale bénéficiant d'une libération conditionnelle. Pour sa part, le gouvernement fédéral libère sous condition et surveille les infracteurs relevant de lui et les infracteurs relevant des autres provinces et des territoires. Par ailleurs, les absences temporaires sont administrées par chacun des régimes correctionnels, sauf que, dans le système fédéral, la Commission nationale des libérations conditionnelles a la responsabilité des absences temporaires sans escorte et des absences temporaires avec escorte des infracteurs condamnés à l'emprisonnement à

perpétuité, jusqu'à ce qu'ils deviennent admissibles à la libération conditionnelle. La clémence dans les causes criminelles est de la compétence exclusive du gouvernement fédéral. On traitera également dans la partie suivante des questions liées aux diverses formes de mise en liberté.

Il a été dit que la règle des deux ans énoncée à l'article 659 du *Code criminel* était à la fois arbitraire et source de chevauchements dans les compétences fédérales et provinciales, puisque les deux paliers de gouvernement remplissent bon nombre de fonctions identiques, quoique auprès de groupes d'infracteurs différents. Plusieurs comités et groupes de travail se sont penchés sur la question au cours des années, mais jusqu'à présent aucun changement n'a été apporté à la disposition du *Code* qui énonce cette règle.

Le dernier examen approfondi de la question remonte à 1977-1978, et il a été effectué par le Comité directeur fédéral-provincial du partage des compétences en matière correctionnelle[296]. Le Comité n'a pas pu convenir d'une solution idéale et a plutôt recommandé que l'on améliore la coordination entre les deux paliers de gouvernement.

Dans son rapport de 1985 intitulé Système judiciaire[297], présenté au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (Groupe de travail Nielsen), le Groupe d'étude formé de représentants de certaines provinces et territoires, a aussi examiné le partage des compétences et a avancé ce qui suit :

> ... (le partage) crée des difficultés pratiques qui nuisent à la prestation des services et à l'efficacité de l'administration. Les gouvernements tant fédéral que provinciaux administrent tous des programmes d'emprisonnement et des programmes de surveillance des détenus en milieu communautaire. Les deux paliers de gouvernement doivent assumer les frais généraux et autres frais administratifs liés à la prestation de ces services. Souvent, ils se feront une concurrence malsaine pour s'approprier le personnel disponible, les services communautaires et les ressources du secteur privé. Puisque la grande majorité des services sociaux connexes (éducation, santé, logement, etc.) sont offerts au niveau provincial, cela entraîne des problèmes de planification et de coordination du fait que les deux paliers de gouvernement établissent des demandes et des priorités souvent opposées pour ces services.

Le Groupe d'étude a conclu qu'il fallait permettre « aux provinces ou à un groupe de provinces intéressées d'assumer la pleine responsabilité de tous les services correctionnels sur leur territoire et ce, de la façon appropriée (par voie de délégation ou de réforme constitutionnelle) »[298]. Le Groupe de travail a ajouté une réserve à cette recommandation : « Certaines normes fondamentales en matière des droits de la

---

[296] Voir Groupe de travail fédéral-provincial sur les objectifs à long terme et l'administration des services correctionnels, *The Long Term Objectives and Administration of Correction in Canada*, Ottawa, Solliciteur général, 1976; et Comité directeur fédéral-provincial du partage des compétences en matière correctionnelle, *Final Report to the Continuing Conference of Ministers responsible for Criminal Justice*, Ottawa, Solliciteur général, 1978.

[297] Canada, Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, *Systèmes judiciaires*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1986, p. 352 et 353.

[298] *Ibid.*, p. 342.

personne, des programmes et des dates d'admissibilité à la libération seraient établies en vertu de la compétence fédérale en droit criminel, et le respect de ces dernières serait assuré grâce au contrôle des dépenses de fonds transférés par le gouvernement fédéral »[299].

Le Groupe de travail a également envisagé, mais avec moins d'enthousiasme, la possibilité que soient intensifiés les échanges de services entre les gouvernements fédéral et provinciaux afin de réduire le double emploi. Selon cette option, « de plus amples fonctions de mise en application des programmes pourraient être transférées aux provinces » en vertu d'« arrangements ponctuels »; les provinces conserveraient la responsabilité principale des peines purgées dans la collectivité et « des établissements où les liens avec les services communautaires sont de première importance », et le gouvernement fédéral s'occuperait surtout des services correctionnels axés principalement sur la sécurité[300].

La Commission canadienne sur la détermination de la peine publiait son rapport en 1987[301]. Elle n'a pas fait de recommandation précise au sujet du partage des compétences, mais elle a fait, au sujet de la détermination des peines, des propositions qui entraîneraient d'énormes changements pour les populations carcérales fédérales et provinciales, si la règle des deux ans était maintenue. La Commission s'est dite d'avis que le Canada avait trop souvent recours à l'emprisonnement et elle aimerait que l'on opte davantage pour d'autres solutions dans le cas des infracteurs non violents. En outre, la Commission réduirait considérablement la durée moyenne des peines et limiterait la gamme des peines pour lesquelles les autorités auraient le pouvoir d'accorder la mise en liberté. La durée des peines que purgent réellement les infracteurs dans le système serait plus proche de la période que les juges auraient déterminés comme sentences.

Il est clair que si la règle des deux ans demeurait en vigueur et que le plan de la Commission était adopté, il y aurait une augmentation du nombre des personnes qui purgeraient des peines dans la collectivité et des peines de moins de deux ans, et une diminution importante de la proportion des détenus qui se retrouveraient dans des pénitenciers fédéraux.

Les personnes condamnées à l'emprisonnement purgeraient toutefois une plus grande part de leur peine en milieu fermé avant de pouvoir être mises en liberté. L'incidence d'une telle initiative sur les budgets correctionnels provinciaux alimenterait certainement un vif débat entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Le document de consultation des provinces[302], publié dans le cadre de la Révision du droit correctionnel pour entamer des discussions avec les gouvernements provinciaux en

---

[299] *Ibid.*, p. 342 et 343.
[300] *Ibid.*, p. 343.
[301] Canada, Commission canadienne sur la détermination de la peine, *Réformer la sentence - Une approche canadienne*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1987.
[302] Révision du droit correctionnel, *Consultation des provinces*, Ottawa, Solliciteur général, 1985.

juillet 1985, lance encore une fois le débat sur la question du changement du partage de deux ans. En répondant par écrit au document, la majorité des sept provinces et territoires ont fait connaître leur préférence pour le maintien du deux ans. La Colombie-Britannique a proposé que l'approche la plus rationnelle serait une reprise complète de cette responsabilité par les provinces, mais elle reconnaît que la situation actuelle est tout à fait acceptable pour l'instant, en raison des charges financières qui découleraient d'un tel chargement. Le Manitoba (premier document) préférait que le secteur correctionnel devienne une responsabilité fédérale, à condition que les provinces aient la possibilité de se retirer du régime. L'Ontario est d'avis que la question devrait être discutée davantage, une fois achevée la Révision du droit correctionnel, et il fait remarquer qu'aucun changement ne devrait se faire sans un accord acceptable sur le maintien du financement fédéral et du partage des coûts dans le secteur des services correctionnels. Le Québec et les Territoires du Nord-Ouest sont en faveur du statu quo, mais ils réclament plus d'échanges de services entre les paliers du gouvernement. L'Association canadienne des commissions des libérations conditionnelles a pour sa part mentionné qu'il ne fallait pas déduire de ses commentaires qu'elle était en faveur de la règle des deux ans.

OPTIONS

C'est donc dire que les parties intéressées ne s'entendent ni pour conserver ni pour modifier le partage des compétences actuel. Il semblerait à la fois inapproprié et peu probable que, dans un secteur aussi fondamental, l'on impose un nouvel arrangement constitutionnel. L'équipe du projet de Révision du droit correctionnel est donc de cet avis-ci :

Il ne faut apporter à la loi des modifications ayant une influence sur le partage des compétences fédéral-provincial dans l'ensemble du Canada, que si toutes les parties les jugent souhaitables.

Comme, de toute évidence, il n'y a pas de consensus, il ne devrait pas y avoir de modification générale du partage.

Cependant, on peut encore se demander si, comme le suggère le Groupe de travail Nielsen, il serait possible d'apporter une modification ne touchant que les provinces et les territoires intéressés, individuellement ou collectivement. En d'autres termes, si l'on veut qu'aucune modification du partage des compétences ne soit imposée à quelque partie que ce soit, il faudrait peut-être admettre aussi l'inverse, c'est-à-dire qu'il devrait être possible, en vertu de la loi fédérale, de modifier radicalement le partage des compétences si le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial ou territorial quelconque sont d'accord.

À l'heure actuelle, la loi fédérale[303] permet au SCC et aux ministères provinciaux responsables des services correctionnels (et de la santé mentale) de conclure des ententes d'échange de services, mais le libellé de ces dispositions semble prévoir une application

[303] *Loi sur les pénitenciers*, art. 15 et 19, et *Loi sur les prisons et les maisons de correction*, art. 4.

limitée plutôt qu'une concession totale des responsabilités correctionnelles à une partie ou à une autre.

Même si l'on pouvait faire en sorte que l'article 15 de la *Loi sur les pénitenciers* et l'article 4 de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* accordent au Solliciteur général assez de pouvoirs pour autoriser la conclusion d'accords de transmission globale avec les provinces ou groupes de provinces intéressés, en les combinant aux dispositions habilitantes de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, il serait néanmoins préférable de l'autoriser en toutes lettres dans la législation, si l'on jugeait cette option raisonnable.

Même si la plupart de ceux qui ont analysé le partage des compétences n'ont pas opposé d'objections sérieuses à l'option de la prise en charge complète du secteur correctionnel par les provinces, certaines revendications pourraient néanmoins être faites. On pourrait exiger que le gouvernement fédéral demeure présent dans le secteur correctionnel, du moins en partie, afin de maintenir une certaine norme, de favoriser indirectement une certaine uniformisation des pratiques ou l'instauration de programmes innovateurs, ou d'administrer des programmes correctionnels de caractère exceptionnel ou d'utilisation peu fréquente (notamment les programmes des établissements à sécurité super-maximale destinés aux quelques infracteurs qui présentent un danger pour les autres dans un pénitencier).

On pourrait probablement trouver une réponse, du moins en partie, à chacune de ces revendications par voie de modification législative ou par d'autres moyens, notamment en permettant au gouvernement fédéral de mener certains programmes spécialisés ou en fixant certaines normes qui régiraient les programmes ou les systèmes correctionnels confiés aux provinces.

Même si l'on fait rarement valoir l'option inverse, il serait évidemment possible que le gouvernement fédéral gère, à la demande d'une province ou d'un territoire, tous les services correctionnels (c'est-à-dire les services considérés actuellement comme « provinciaux » et « fédéraux »). Cette option, tout comme l'option contraire, réduirait les chevauchements et le double emploi, éliminerait la concurrence dans la prestation des services et permettrait de mettre en commun les ressources et les programmes et de les offrir à tous les infracteurs qui en ont besoin. Elle présenterait cependant l'inconvénient suivant, à savoir que les services correctionnels et les services sociaux ne seraient pas assurés par le même palier de gouvernement.

Le droit correctionnel fédéral devrait-il explicitement autoriser la modification du partage des compétences avec le consentement mutuel du gouvernement fédéral et des provinces ou groupes de provinces et de territoires intéressés?

Les réponses à cette question varieraient évidemment selon que la modification s'accompagnerait ou non de normes régissant la qualité, la nature ou l'étendue des services ainsi transférés. On traitera davantage, dans la partie suivante, des types de normes à envisager.

Devant l'éventualité d'une prise en charge complète par une ou plusieurs provinces ou territoires des services correctionnels offerts à l'intérieur de leurs frontières, on est amené tout naturellement à se demander si le pouvoir en matière de libération conditionnelle dans chacun des systèmes devrait aussi incomber à la province ou au territoire, pour tous les infracteurs. Le Groupe de travail Nielsen a mentionné que, si l'on « provincialisait » les services correctionnels, il serait raisonnable de « provincialiser » aussi l'administration des libérations conditionnelles[304]. Le Groupe justifiait son option en disant qu'elle permettait d'assurer une coordination optimale des services correctionnels et des services de libération conditionnelle, qu'elle réduisait les chevauchements et le double emploi, et qu'elle permettait de prendre des décisions rapidement et de créer localement des organes décisionnels de moindres dimensions. Il demeure cependant que la « provincialisation » intégrale des décisions de libération conditionnelle n'aurait vraiment de raison d'être que dans un système correctionnel « provincialisé ».

Le droit correctionnel fédéral devrait-il explicitement permettre que le pouvoir de décider de la mise en liberté de toutes les personnes détenues à l'intérieur des frontières d'une province ou d'un territoire incombe à cette province ou à ce territoire, si celui-ci assume l'entière responsabilité des activités correctionnelles à l'intérieur de ses frontières? Le droit correctionnel fédéral devrait-il explicitement autoriser l'option inverse?

Le gouvernement fédéral dispose d'autres moyens de faire respecter certaines normes dans les services dont il a la responsabilité en vertu de la Constitution. En raison de la capacité limitée des provinces d'offrir des services additionnels, il est probable que la transmission des pouvoirs ne pourrait se faire sans une indemnisation financière de la part du gouvernement fédéral, et les fonds pourraient être liés à un processus de normes administratives et de vérification. À mi-chemin entre ces deux options, il y aurait la possibilité que les lois fédérales prévoient la responsabilité de fixer des normes, en mentionnant peut-être les secteurs à viser plus particulièrement, et une procédure de contrôle des fonds transférés par le gouvernement fédéral aux provinces.

---

[304] Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, *supra*, p. 390.

PARTIE II : APPROCHE ADOPTÉE DANS LE CADRE DE LA RDC À L'IMPOSITION AUX PROVINCES D'EXIGENCES LÉGISLATIVES

Nous étudierons dans cette partie les questions liées à l'approche globale que devrait adopter le Groupe de la RDC face au maintien ou à l'adoption, dans les lois correctionnelles fédérales, de dispositions touchant les provinces.

Il y a actuellement des dispositions de lois fédérales qui ont trait à la gestion des services correctionnels au niveau provincial. Ces dispositions découlent de la compétence fédérale en droit pénal. L'objet de cette compétence, qui vient en sus des responsabilités constitutionnelles des provinces dans l'administration de la justice, était d'assurer l'existence de normes nationales en matière de justice pénale par voie du pouvoir législatif fédéral, tout en laissant aux provinces suffisamment de souplesse pour faire face aux impératifs locaux et régionaux.

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a eu tendance à modifier la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* de plus en plus pour accorder davantage de pouvoir aux provinces concernant les opérations de leurs établissements. Le reste porte presque entièrement sur des questions de temps en milieu fermé comme la libération par voie d'absence temporaire et de réduction de la peine. Bien que ce qui est prévu dans la loi concernant la réduction de peine, cela ne semble pas causer beaucoup de problèmes aux responsables des services correctionnels provinciaux cependant, le fait qu'elle limite la durée des absences temporaires à 15 jours est une source de contrariété majeure. Bon nombre de provinces ont largement recours aux absences temporaires consécutives - c'est-à-dire qu'elles les font se succéder au delà des 15 jours - et s'opposent au fait de devoir violer l'esprit, sinon la lettre, de la loi.

C'est la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus,* de compétence fédérale, qui a crée en 1959 l'actuel régime des libérations conditionnelles. Cette loi a institué à l'époque la Commission nationale des libérations conditionnelles, lui conférant un pouvoir exclusif dans ce domaine au pays, mais elle a été modifiée en 1977, à la demande de certaines provinces.

Dorénavant, les provinces allaient pouvoir créer leur propre commission des libérations conditionnelles pour gérer la mise en liberté de tous les détenus incarcérés dans leurs établissements, sauf ceux qui étaient condamnés à une peine minimale d'emprisonnement à perpétuité ou à une peine d'une durée indéterminée (même si les détenus qui reçoivent des peines d'emprisonnement à vie ou d'une durée indéterminée sont généralement envoyés dans des établissements fédéraux, ils sont parfois transférés par la suite dans des établissements provinciaux). Trois provinces (l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique) ont maintenant leur propre commission des libérations conditionnelles, et environ les trois quarts des infracteurs détenus dans les établissements provinciaux relèvent d'elles. Dans les autres provinces et dans les territoires, la Commission

nationale des libérations conditionnelles demeure responsable des détenus sous responsabilité provinciale.

Les dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* relatives à l'exercice du pouvoir des provinces dans ce domaine établissent des pratiques uniformes dans certains secteurs clés. En vertu du paragraphe 9(4) de cette loi, les règlements provinciaux sur le fonctionnement des commissions provinciales de libération conditionnelle sont invalides s'ils sont incompatibles avec l'une quelconque des dispositions de la loi ou des règlements fédéraux; le droit fédéral établit donc, tant pour les commissions provinciales que pour la commission fédérale, les critères applicables à la mise en liberté, aux dates d'admissibilité et à quelques autres points cruciaux.

Une question essentielle pour le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel, c'est de savoir si le droit fédéral doit continuer à régir les pouvoirs correctionnels provinciaux. Et, dans la mesure où le Groupe peut faire adopter de nouvelles dispositions sur l'exercice des pouvoirs correctionnels fédéraux, il est appelé à se demander en outre si ces nouvelles dispositions devraient s'appliquer également aux pouvoirs correctionnels provinciaux.

LA *CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS*

Toutes les lois correctionnelles, qu'elles soient fédérales ou provinciales, doivent respecter les dispositions sur les droits à l'égalité (article 15) de la *Charte*. Cet article définit l'égalité devant la loi, l'égalité de bénéfice de la loi et la protection égale de la loi, indépendamment de toute discrimination. Le paragraphe 15(l) se lit ainsi :

> 15(1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discrimination fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Ceci semble signifier que toute protection ou tout bénéfice accordé aux détenus sous responsabilité fédérale ou provinciale devrait être accessible également aux deux groupes sans discrimination. Cependant, bien que l'état de détenu n'est pas énoncé dans la disposition comme étant un motif de discrimination interdit, les tribunaux qui ont interprété l'article 15 ont affirmé que cette disposition constitutionnelle signifiait essentiellement que les personnes qui sont dans la même situation doivent recevoir un traitement similaire et, inversement, que les personnes qui ne sont pas dans la même situation doivent recevoir un traitement différent. La question à considérer est de savoir si la loi traite différemment les membres des deux classes ainsi que de savoir si toutes les différences entre les deux classes sont significatives et, par le fait, même justifient les inégalités des traitements[305].

---

[305] *Andrews* v. *Law Society of B.C.* (1987) (2 BCLR 2d) 305 (C.A.C.B.) en appel devant la Cour suprême du Canada.

On a appliqué le critère de la « même situation » dans une cause sur les droits à l'égalité fondée sur les façons différentes dont sont traités les détenus sous responsabilité fédérale et provinciale au regard de la libération sous surveillance obligatoire. Dans l'affaire *Dempsey* c. *La Reine* et le Procureur général de l'Ontario[306], la Division de première instance de la Cour fédérale a conclu que les détenus fédéraux ne se trouvent pas « dans la même situation » que les détenus provinciaux relativement au droit à la libération sous surveillance obligatoire. Selon le juge Muldoon, lorsqu'on analyse « la différence inhérente entre les détenus fédéraux et provinciaux », il faut comprendre qu'« il existe un degré variable de culpabilité selon qu'il s'agit d'un cas mineur ou d'un cas grave. À cet égard, la loi établit une ligne de démarcation (2 ans) logique, pour ne pas dire pragmatique ... Ceux qui ont commis des déprédations plus graves subissent une peine d'emprisonnement plus longue et sont soumis à une surveillance plus étroite... l'opposé, l'emprisonnement est d'une plus courte durée... Il ne s'agit pas d'un cas de discrimination que l'article 15 de la *Charte* condamne si clairement. » La Cour d'appel a confirmé cette décision.

Dans cette affaire, on conclut donc que la différence dans les façons de traiter les détenus fédéraux et provinciaux n'est pas discriminatoire puisque les détenus fédéraux ont, dans l'ensemble, commis des infractions plus graves que les détenus provinciaux. Les différences entre les détenus fédéraux et provinciaux ne pourront expliquer tous les écarts des traitements qui leur sont attribués. Quoi qu'il soit, un traitement différent devra être motivé dans chaque cas et sa justification devra avoir pour fondement la présence de différences significatives entre les deux groupes de détenus.

Il importe de se rappeler que les tribunaux n'approuveraient sans doute pas toutes les formes d'inégalités dans le traitement. Les différences doivent être raisonnables et justes compte tenu des buts et objectifs des lois et de leurs effets sur les personnes désavantagées par leur application. On peut donc dire que l'effet qu'aura la *Charte* sur les différences actuelles et futures entre les systèmes correctionnels fédéral et provinciaux demeure très mal défini. Le deuxième domaine majeur concernant la relation d'égalité des droits porte sur la question suivante : à savoir si les disparités des traitements entre les provinces vis-à-vis des détenus incarcérés pour des infractions criminelles ou d'autres infractions fédérales violent l'article 15 de la *Charte*. De récentes causes traitant de la question de la compétence et de la coopération fédérale-provinciale,[307] démontrent que l'article 15 de la *Charte* a imposé des limites au pouvoir du Parlement fédéral quant à la mise en œuvre de lois discriminant, sur la base de leur province de résidence, des personnes qui se trouvaient dans la même situation. L'on ne peut déroger au principe de l'égalité des droits que si seulement l'on rencontre le critère énoncé par la Cour suprême dans *R.* c. *Oakes*[308]. Ce critère requiert que premièrement la législation doit promouvoir un objectif fédéral valide suffisamment important pour justifier une restriction à un droit garanti par la Constitution. Deuxièmement les moyens choisis doivent être raisonnables et que leur justification puisse se démontrer, et ce par des mesures équitables et non

---

[306] *Dempsey* c. *La Reine et le Procureur général de l'Ontario.* (1986) 32 CCC (3d)461 (FCTD)

[307] *R.* c. *Hamilton, R.* c. *Asselin, R.* c. *McCullough,* (1986), 57 D.R. (2d) 412 (C.A. Ont.) permission d'appeler refusée (1987) 59 D.R. 399 (RCS)

[308] *R.* c. *Oakes,* [1986], 1 RCS 103

arbitraires étant soigneusement conçues pour atteindre l'objectif et possédant un lien rationnel avec cet objectif. De plus, les moyens choisis doivent être de nature à porter le moins possible atteinte au droit en question. Enfin, il doit y avoir proportionnalité entre les effets de la mesure restrictive et l'objectif poursuivi.

La portée de l'arrêt Hamilton ainsi que d'autres causes connexes fait que les politiques correctionnelles fédérales doivent être en accord avec l'article 15 de la *Charte* et que de plus, les tribunaux peuvent exiger des gouvernements provinciaux qu'ils mettent en œuvre ces politiques fédérales. Ils peuvent encore d'eux-mêmes renverser ces politiques et remettre indûment aux provinces cette discrétion. Par conséquent, dans les matières fédérales-provinciales, le gouvernement fédéral doit s'assurer qu'on traite similairement les personnes qui se trouvent dans une même situation.

OPTION

Comme on l'a vu à la partie I, le Groupe de travail Nielsen a mentionné que, même si la prestation des services correctionnels était entièrement transférée aux provinces, il faudrait que le gouvernement fédéral continue à exercer son pouvoir en matière de droit pénal dans les trois secteurs suivants : les droits de la personne, les dates d'admissibilité à la mise en liberté sous condition et les programmes destinés aux infracteurs.

Le Sous-comité MacGuigan sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada se plaignait en 1977 de la règle des deux ans, pour les raisons suivantes :

> « Les provinces ne sont pas en mesure d'affecter à leurs services de correction des ressources financières et humaines équivalentes, si bien que la qualité du traitement que reçoivent les détenus varie considérablement selon les ressources de chaque province. Un détenu incarcéré dans une province pauvre peut donc être soumis à des conditions beaucoup plus difficiles que celles que pourra avoir à subir un détenu emprisonné pour la même infraction dans une province plus riche ... Ce partage de compétence freine aussi l'établissement d'un régime cohérent de traitement correctionnel au Canada, puisque les programmes en vigueur dans les établissements fédéraux peuvent ne pas exister dans les établissements provinciaux, et réciproquement »[309].

Cette question de l'intervention de la législation fédérale sur la scène correctionnelle provinciale a été soulignée dans les consultations de la RDC. Les provinces sont généralement d'avis que nous devrions rechercher la cohérence plutôt que l'uniformité absolue. Elles laissent entendre que, s'il faut traiter les questions de mise en liberté anticipée et de réduction de peine avec cohérence entre elles, il y a des différences légitimes entre les systèmes et les détenus provinciaux et fédéraux qui justifient des différences dans les programmes et les approches.

Dans le contexte de l'orientation correctionnelle, toutes les administrations conviennent

---

[309] Canada, Sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires du Canada, *Rapport au Parlement*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1977, p. 41.

qu'il est souhaitable d'avoir une approche en commun. Par contre, il y a de sérieuses divergences sur la façon de procéder pour faire les choses.

Des questions sur ce sujet ont été posées dans le document de consultation des provinces de 1985[310] de la RDC.

Les réponses données par écrit variaient. Six des huit provinces et territoires qui ont répondu à la question estimaient qu'il fallait inscrire dans la loi des objectifs et des principes sur les services correctionnels; toutefois, les opinions ont changé depuis. La plupart des répondants s'opposaient toutefois à ce que l'on impose dans les lois une uniformité nationale touchant la mise en liberté sous condition. Un répondant a mentionné que ce n'était pas l'uniformité qui importait, mais plutôt la confusion entourant les diverses formes de mise en liberté anticipée. Un autre répondant plaidait en faveur de l'uniformité, disant qu'il fallait limiter les pouvoirs discrétionnaires en matière correctionnelle et veiller à ce que les principes de justice et d'équité soient appliqués de la même façon. Un autre encore a affirmé que l'uniformité nationale était de façon générale essentielle et qu'elle devrait toucher les questions de durée et de nature de l'examen (en ce qui concerne la mise en liberté).

Des consultations subséquentes avec les autorités correctionnelles provinciales donnent à penser que les provinces pourraient souscrire à une déclaration de principes commune, mais que le fait d'intégrer aux lois fédérales un énoncé de philosophie régissant les services correctionnels tant fédéraux que provinciaux équivaudrait, à leurs yeux, à un empiètement inacceptable sur leur droit de légiférer dans leur propre sphère correctionnelle et même d'administrer leur système comme bon leur semble.

Un certain nombre de grandes options semblent se dessiner, allant de l'élimination complète de la législation fédérale dans la sphère correctionnelle provinciale, à l'expansion de l'actuelle législation fédérale dans certains secteurs.

Quelle approche le groupe de la Révision du droit correctionnel devrait-il adopter à l'égard de l'exercice du pouvoir du gouvernement fédéral en matière pénale, dans la sphère correctionnelle provinciale? Par exemple, laquelle des options suivantes privilégieriez-vous ou quelle autre approche proposeriez-vous?

1 **Élimination complète du droit du gouvernement fédéral de limiter, par voie législative, les pouvoirs discrétionnaires des provinces en matière correctionnelle.**

2 **Adoption d'un énoncé d'objet et de principes seulement.**

3 **Statu quo (c'est-à-dire s'occuper principalement de la réduction de peine et de la mise en liberté anticipée).**

4 **Statu quo, plus un énoncé d'objet et de principes.**

---

[310] *Supra*, note 7.

5 Statu quo, plus le droit de légiférer dans les secteurs essentiels des droits de la personne, des programmes de base, de la mise en liberté anticipée, et de la réduction de peine.

6 Statu quo, plus le droit de légiférer dans les secteurs essentiels des droits de la personne.

7 Législation qui assurerait l'uniformité complète entre les services correctionnels fédéral et provinciaux, dans tous les secteurs suffisamment importants pour être régis par la loi.

Examinons chacune de ces options tour à tour.

1 Élimination complète du droit du gouvernement fédéral de limiter, par voie législative, les pouvoirs discrétionnaires des provinces en matière correctionnelle.

Le gouvernement fédéral cesserait d'exercer ses pouvoirs pénaux - les pouvoirs habilitants excepté - au moment du prononcé de la sentence et de l'appel de la sentence, mais il conserverait en droit, et sans doute en pratique, la responsabilité de la prérogative royale de clémence (pardon) à égard des infractions aux lois fédérales. (Cependant, Sa Majesté pourrait toujours décider de déléguer ce pouvoir aux lieutenants-gouverneurs des provinces.)

Ainsi, la loi canadienne ne stipulerait plus par qui, quand, dans quelles conditions, pour combien de temps ou pour quelle partie de sa peine un détenu sous responsabilité provinciale pourrait être mis en liberté ou être appelé à purger sa peine. La *Loi sur les prisons et les maisons de correction* ne contiendrait que les pouvoirs nécessaires aux provinces pour s'acquitter des responsabilité prévues (par exemple, le pouvoir à l'égard des transfèrements interprovinciaux et le pouvoir à l'égard des absences temporaires et des jours de réduction de peine). La *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* ne mentionnerait, dans la sphère provinciale, que le pouvoir d'accorder cette libération. Le gouvernement fédéral ne pourrait plus, comme c'est le cas actuellement, restreindre ses pouvoirs en décidant par exemple de la durée des absences temporaires et de la date d'admissibilité à la libération conditionnelle.

Bon nombre des provinces se sont déclarées en faveur d'une quelconque version de cette option, prévoyant au moins la suppression de la limite de 15 jours applicable aux absences temporaires sans escorte. Comme on l'a noté plus tôt, elles sont nombreuses à utiliser leur pouvoir sur les absences temporaires, qui est suffisamment large, pour permettre la mise en liberté totale d'un grand nombre d'infracteurs.

Cette option s'oriente toutefois dans une direction opposée à celle du rapport *Réformer la sentence - Une approche canadienne*[311] publié récemment par la Commission canadienne

[311] *Supra*, note 6.

sur la détermination de la peine. La Commission estimait qu'il fallait exercer un plus grand contrôle judiciaire sur toute la gamme (les peines et sur leur signification, et recommandait de ramener du tiers au quart la part de la peine d'emprisonnement à laquelle peut s'appliquer la réduction et de porter aux deux tiers plutôt qu'au sixième de la peine, l'étape de l'admissibilité à la libération de jour. Elle recommandait que ces changements au pouvoir de libération postsentencielle soient intégrés à la loi fédérale et que les lignes directrices et les autres questions liées à la détermination de la peine relèvent d'une commission permanente des sentences créée par le Parlement.

Il est à prévoir que la population réagirait plutôt mal si le gouvernement fédéral supprimait toutes ses restrictions à l'égard de l'admissibilité des infracteurs de palier provincial à la mise en liberté anticipée. Même si certaines personnes savent ou supposent que les détenus sous responsabilité provinciale présentent généralement moins de risques que les détenus sous responsabilité fédérale, il n'en reste pas moins que la population éprouve peu de sympathie à l'endroit des libérés pris collectivement. Cela tient, dans une certaine mesure, à la fausse idée que les gens se font de la récidive, et bon nombre mettent de l'eau dans leur vin lorsqu'ils ont l'occasion de prendre connaissance des détails de certains cas. On pourrait néanmoins s'attendre à ce que la population s'oppose à cette option, surtout si elle avait l'impression qu'un très grand nombre d'infracteurs provinciaux seraient libérés trop tôt.

2 Adoption d'un énoncé d'objet et de principes seulement

Dans son document de travail intitulé « La philosophie correctionnelle »[312], le groupe de la Révision du droit correctionnel propose un énoncé d'objet et de principes pour l'administration des services correctionnels fédéraux. Cet énoncé, qui fait actuellement l'objet de discussions visant à l'améliorer, se lit ainsi :

ÉNONCÉ D'OBJET ET DE PRINCIPES POUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL

Le système correctionnel a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société par les moyens suivants :

a) l'application de la peine imposée par le tribunal, compte tenu des motifs de la sentence et de tout élément pertinent produit au cours du procès ou lors de la détermination de la peine, ainsi que la communication de renseignements clairs aux juges sur les mesures prises et les ressources disponibles en matière correctionnelle;

b) la nécessité d'assurer le degré de détention et de contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur;

c) l'encouragement des infracteurs à adopter des modèles de comportement

[312] Révision du droit correctionnel, *La philosophie correctionnelle*, Ottawa, Solliciteur général, 1986.

acceptables et à participer à des expériences d'éducation, de formation, de développement social et de travail destinées à les aider à devenir des citoyens respectueux de la loi;

d) l'encouragement des infracteurs à se préparer à une éventuelle mise en liberté et une réintégration sociale réussie, en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels;

e) le nécessité d'assurer aux détenus un environnement sûr et sain, qui favorise leur réforme personnelle, et en aidant les infracteurs au sein de la collectivité à obtenir ou à se procurer les services de première nécessité disponibles tous les membres de 1a société.

Cet objet doit se réaliser selon les principes suivants :

1 Les individus qui sont sous le coup d'une sentence conservent tous les droits et privilèges des membres de la société, à l'exception de ceux qui leur sont retirés ou limités du fait même de l'incarcération. Ces droits et privilèges, de même que toute restriction qui les affecte, doivent être exposés clairement et simplement dans la loi.

2 La peine se limite à la perte de liberté, à la restriction des déplacements ou à toute autre mesure légale prescrite par le tribunal. Aucune peine supplémentaire ne doit être imposée par les autorités carcérales à l'égard de l'infraction commise par un individu.

3 Toute peine ou perte de liberté résultant d'une violation, par le détenu, des règles de l'établissement ou des conditions de surveillance doit être imposée conformément à la loi.

4 Dans l'application de la peine, les mesures les moins restrictives doivent être prises de manière à répondre aux exigences de la loi, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer la protection du public, ainsi que la sécurité et l'ordre dans l'établissement.

5 Les décisions discrétionnaires qui touchent l'exécution de la peine doivent être prises ouvertement et soumises à des mécanismes de surveillance appropriés.

6 Tous les individus soumis à la surveillance ou au contrôle correctionnels doivent avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant des mécanismes de griefs et un droit de recours.

7 La participation des citoyens au système correctionnel et à la détermination des intérêts de la collectivité en matière correctionnelle fait intégralement partie du maintien et de la restauration des liens avec la

communauté dont le détenu est un membre, et doit être facilitée et encouragée par les services correctionnels en tout temps.

8 Le système correctionnel doit développer et appuyer le personnel carcéral en reconnaissant son rôle crucial dans la réalisation de l'objet et des objectifs du système dans leur ensemble.

Même si toutes les provinces étaient d'accord avec le fond de l'énoncé, la plupart d'entre elles s'opposeraient à ce qu'il soit intégré, tel quel ou avec de légères modifications, à la législation fédérale régissant les services correctionnels provinciaux, parce qu'elles considéreraient cette mesure comme inutile et susceptible d'occasionner énormément de poursuites, fondées ou non. À l'autre extrême, on a mentionné qu'un énoncé de ce genre serait inutile parce qu'il n'aurait aucun effet.

L'opinion selon laquelle les services correctionnels, en tant que profession, devraient être guidés par un énoncé de leur mission milite en faveur de l'adoption de l'énoncé d'objet et de principes en cause. En 1977, le sous-comité parlementaire sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada (Comité MacGuigan)[313] mentionnait une « ambivalence corrosive » parmi le personnel hiérarchique face aux « objectifs ou à la direction » des services correctionnels. Si un énoncé d'objet et de principes était inclus dans la loi, le personnel des services correctionnels, tant fédéral que provinciaux pourrait utiliser l'énoncé comme justification et protection dans l'exécution de ses fonctions. Pour le législateur, l'énoncé indique à quels besoins minimaux doivent répondre les budgets correctionnels. Les infracteurs, pour leur part, pourraient se servir de l'énoncé pour interpréter les politiques et les décisions des services correctionnels, mais il est peu probable qu'ils s'appuieraient sur ce seul fondement pour tenter d'obtenir, par exemple, que les tribunaux rendent des ordonnances à l'endroit ou à l'encontre des autorités correctionnelles.

Dans le cadre de cette option, le gouvernement fédéral abrogerait les dispositions restrictives en vigueur concernant entre autres l'objet de la libération conditionnelle, de la réduction de peine et de l'absence temporaire, ainsi que la portion de la peine à laquelle pourraient s'appliquer ces programmes. Au lieu d'imposer des restrictions de ce genre, le gouvernement fédéral exercerait un contrôle sur l'utilisation de ces pouvoirs par les provinces au moyen, par exemple, d'un énoncé d'objet qui, dans la loi, assurerait « le degré de détention et de contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur ».

3 Statu quo

La *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* et la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* renferment deux principaux types de dispositions. Les dispositions habilitantes englobent le pouvoir de conclure des ententes fédérales-provinciales d'échange de services, ainsi que le pouvoir pour les provinces d'accorder des absences temporaires ou une libération conditionnelle aux infracteurs, de les transférer, d'adopter

[313] Sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada, *supra*, p. 174.

des règlements et d'ordonner la confiscation d'objets interdits. Chacun des pouvoirs qui touchent la mise en liberté réelle ou éventuelle de l'infracteur s'accompagne de certaines réserves. Comme on l'a noté précédemment, les règlements provinciaux sur la libération conditionnelle doivent être conformes aux dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus.* La réduction de peine ne porte que sur un tiers de la durée totale, et le critère retenu pour la mériter (application « avec assiduité ») est énoncé dans la *Loi sur les prisons et les maisons de correction.* Cette loi définit aussi les raisons des absences temporaires (raisons médicales, raisons humanitaires et redressement moral) et limite leur durée à 15 jours.

Le deuxième type de dispositions que l'on trouve dans les lois fédérales au sujet des provinces est celui des droits et obligations des infracteurs. Bien que la plupart de ces dispositions aient été abrogées en 1986, il en reste certaines qui régissent la déchéance de la réduction méritée de peine comme punition pour des manquements aux règlements de la prison.

Il ne fait pas de doute que les principales plaintes des provinces au sujet du statu quo ont trait à la limite de 15 jours imposée par la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* à l'égard des absences temporaires ainsi qu'au paragraphe 16(1) de la *Loi sur les pénitenciers.* Les autres dispositions n'ont guère été commentées par les provinces.

4 Statu quo, plus un énoncé d'objet et de principes

Une autre des nombreuses permutations d'options possibles consisterait à faire en sorte que les dispositions des lois fédérales, touchant les services correctionnels provinciaux, englobent les éléments de gestion des peines touchés par le statu quo et à y ajouter un énoncé d'objet et de principes. Les provinces et les territoires seraient donc libres d'adapter leur système à leurs propres besoins, en conformité avec des énoncés de valeurs généralement acceptés par les spécialistes des questions correctionnelles. Les différences dans le traitement des infracteurs entre les diverses provinces et entre les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient être contestées en vertu de la *Charte,* mais elles ne seraient pas assujetties à des directives détaillées du gouvernement fédéral.

5 Statu quo, plus le droit de légiférer dans les secteurs essentiels des droits de la personne, des programmes de base, de la mise en liberté anticipée et de la réduction de peine

Dans le cadre de cette option, les lois fédérales actuelles seraient clairement axées sur trois secteurs, (nonobstant les dispositions habilitantes) : les droits de la personne, les programmes de base pour les infracteurs et la mise en liberté.

Dans le document de la Révision du droit correctionnel intitulé *Les autorités correctionnelles et les droits des détenus,* le Groupe de travail expose diverses approches concernant l'énonciation, dans la loi, des droits des détenus sous responsabilité fédérale, et de fondements qui permettent de limiter les droits garantis par la *Charte,* dans les, cas où une telle limitation est justifiée. Cette option n'irait pas jusqu'à l'intégrer aux

dispositions de lois fédérales concernant les services correctionnels provinciaux, toutes les exigences en matière de droits de la personne qui pourraient être adoptées à l'égard des services correctionnels fédéraux. (La dernière option de cette série irait jusque-là.)

La loi fédérale pourrait simplement permettre aux provinces d'intégrer à leurs règlements des limites acceptables aux droits que la *Charte* reconnaît aux infracteurs ou encore les autoriser recourir à des solutions efficaces pour protéger les droits des infracteurs provinciaux, ou les deux.

La plupart des critiques et des spécialistes considèrent les programmes qui visent à aider les infracteurs à ne pas récidiver comme un élément essentiel des services correctionnels. Peu prétendraient qu'on a pleinement fait l'essai de l'intervention correctionnelle, qu'on en a fait une évaluation valable et qu'on a prouvé qu'elle était inefficace et inapplicable. Sans doute y en aurait-il encore moins qui considéreraient injustifié de mettre des programmes de réadaptation à la portée des infracteurs, sauf lorsqu'il s'agit de gens incarcérés seulement pour quelques jours ou quelques heures. En fait, la plupart des établissements carcéraux offrent des programmes quelconques aux détenus dont ils ont la responsabilité.

Selon cette option, la législation fédérale pourrait contraindre les autorités provinciales à offrir des programmes de réadaptation aux infracteurs purgeant des peines qui n'ont pas manifestement pour but la dissuasion ou la réprobation, y compris des peines très brèves. La loi pourrait ne prévoir rien d'autre que l'obligation de mettre des programmes à la disposition des infracteurs et peut-être de les inciter à en profiter. Par ailleurs, la loi pourrait aussi préciser les types de programmes - instruction, formation, développement social, travail - que les systèmes devraient offrir.

Selon cette option, les dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* et de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* concernant la mise en liberté anticipée demeureraient telles quelles et l'on en ajouterait peut-être d'autres, notamment l'obligation pour les autorités provinciales d'adopter des lignes directrices régissant les décisions quant à la libération conditionnelle ou d'adopter des dispositions sur le réexamen de ces décisions ou le pourvoi en appel. Il faudrait que toutes les nouvelles dispositions soient considérées comme essentielles pour pouvoir continuer à prendre, en toute indépendance et justice, des décisions de qualité concernant les libérations.

6 Statu quo, plus le droit de légiférer dans des secteurs essentiels des droits de la personne

Cette option présente les caractéristiques de la précédente, sauf qu'on n'y mentionne pas les programmes visant à répondre aux besoins des infracteurs. Cette solution satisferait les provinces qui s'inquiètent d'une éventuelle immixtion du gouvernement fédéral dans le secteur jusque-là préservé de la prestation de programmes dans les prisons provinciales. En raison de restrictions budgétaires, certaines provinces et territoires doivent limiter leurs programmes ou ne les offrir que dans certains établissements. De plus, il n'y aurait plus lieu de s'inquiéter de ce que les provinces aient à offrir des

programmes à des infracteurs qui se voient imposer une peine uniquement pour des motifs de réprobation, par exemple, à ceux qui purgent une peine de quelques jours, ou qu'elles aient à inciter les infracteurs à participer à des programmes si, de toute évidence, ils n'ont aucune intention d'en retirer quelque profit que ce soit. (Certains spécialistes des questions correctionnelles estiment que les programmes ne sont efficaces que si les infracteurs manifestent un minimum d'intérêt.)

7 Législation qui assurerait l'uniformité complète entre les services correctionnels fédéral et provinciaux, dans tous les secteurs suffisamment importants pour être régis par la loi

Cette option permettrait l'adjonction d'un grand nombre de dispositions à la législation fédérale actuelle. La *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* et son règlement d'application renfermeraient des dispositions identiques au sujet du fonctionnement de la libération conditionnelle et de la libération sous surveillance obligatoire. Selon ce qu'il adviendrait, en dernière analyse, des lois fédérales régissant le secteur correctionnel fédéral, on pourrait être amené, dans le cas de cette option, à imposer aux provinces des obligations supplémentaires allant de quelques allusions aux pouvoirs des agents de la paix à l'adoption d'un grand nombre de nouvelles dispositions au sujet des droits des infracteurs, des pouvoirs et des obligations du personnel, des droits et des obligations des victimes dans le processus correctionnel, et ainsi de suite.

Cette option reflète un fort accent sur les droits et obligations conférés par la loi plutôt que sur les politiques et la *common law* et une interprétation large des articles 1 et 15 de la *Charte*.

PARTIE III: SUJETS DE DISCORDE ENTRE LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX ET NOUVELLES QUESTIONS

Dans cette partie, nous examinerons les sujets de discorde actuels ou possibles pour les provinces ou pour le gouvernement fédéral, dans l'état actuel du droit, et nous signalerons d'autres points précis sur lesquels le groupe de la Révision du droit correctionnel devrait se pencher.

QUESTIONS LIÉES AUX ACCORDS DE FINANCEMENT FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX

Cette rubrique regroupe les ententes fédérales-provinciales d'échange de services ainsi que les plaintes des provinces et les préoccupations du gouvernement fédéral en ce qui concerne le paiement ou le non-paiement, par ce dernier, des services provinciaux. Se greffe à l'étude des diverses questions fédérales-provinciales, la réparation des coûts entre les provinces et le gouvernement fédéral dans les secteurs de responsabilité partagée ou contestée. Comme on l'a noté plus haut, la Révision du droit correctionnel ne s'occupe que de questions de droit, mais dans le domaine des relations fédérales-provinciales, bon nombre de questions de financement sont liées à des dispositions de lois et de règlements qui, de l'avis de l'une ou l'autre des parties, pourraient être clarifiées si elles étaient abordées sous l'aspect juridique.

Les provinces se plaignent qu'elles ne peuvent recouvrer du gouvernement fédéral les frais que celui-ci n'assume pas du tout ou n'assume pas de façon adéquate. Leurs doléances se présentent ainsi :

- Certaines provinces soutiennent que le gouvernement fédéral devrait assumer l'entière responsabilité financière des détenus qui relèvent de lui, c'est-à-dire qu'à partir du moment où un infracteur serait condamné à une peine de deux ans ou plus, le gouvernement fédéral devrait assumer tous les frais liés à la détention, aux programmes, à l'aide juridique, aux soins médicaux, au transport et aux services policiers, ainsi que les autres frais inhérents au système de justice.

- L'ensemble des provinces et des territoires prétend que le gouvernement fédéral devrait rembourser aux provinces les frais découlant du paragraphe 16(l) de la *Loi sur les pénitenciers*. Ce paragraphe stipule que les infracteurs sous responsabilité fédérale ne doivent pas être reçus dans un pénitencier avant que le délai d'appel n'ait expiré ou avant qu'ils aient avisé la cour qu'ils n'interjettent pas appel ou qu'ils renoncent à leur droit d'appel. La durée du délai d'appel est fixée par les règles de pratique des cours supérieures des provinces; elle est de 30 jours dans toutes les provinces, sauf une. Depuis des années, le gouvernement fédéral soutient

que les provinces devraient assumer ce qu'il en coûte pour loger les infracteurs pendant la période visée pas le paragraphe 16(l), alors que la plupart des provinces sont d'avis que le gouvernement fédéral devrait assumer la responsabilité financière des infracteurs condamnés à l'emprisonnement dans un pénitencier à partir de la date du prononcé de la sentence. La loi ne dit rien au sujet de la responsabilité financière.

- Un certain nombre de provinces estiment que le paragraphe 16(l) de la *Loi sur les pénitenciers* devrait être abrogé et que le gouvernement fédéral devrait être tenu d'accepter ses infracteurs à partir de la date du prononcé de la sentence, à la demande des provinces;

- La plupart des provinces, sinon toutes, soutiennent que le gouvernement fédéral devrait assumer une plus grande part ou même la totalité des frais de transport des infracteurs fédéraux découlant des placements pénitentiaires, des comparutions devant les tribunaux ainsi que de la suspension et de la révocation des mises en liberté sous condition;

- Les provinces affirment que le gouvernement fédéral devrait assumer le coût du logement des infracteurs de niveau fédéral dont la libération a été suspendue.

Le gouvernement fédéral accepte mal d'avoir à assumer, à l'égard de la libération conditionnelle de détenus sous responsabilité provinciale, les frais de la préparation des cas, de la prise de décisions et de la surveillance, dans les provinces et les territoires qui n'ont pas leur propre commission et leur propre service de libération conditionnelle. Les provinces profitent financièrement et autrement du système des libérations conditionnelles, tout simplement parce qu'il est beaucoup moins coûteux de surveiller un infracteur dans la collectivité qu'en établissement. Les provinces qui ont leur propre commission des libérations conditionnelles assument les frais de leur propre système.

QUESTION LIÉES AUX RESTRICTIONS APPLICABLES À LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION ET À LA RÉDUCTION DE PEINE

Nous avons examiné quelques sujets de discorde dans ce domaine :

- La limite de 15 jours imposée par la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* à l'égard des absences temporaires sans escorte;

- Le fait que le gouvernement fédéral soit tenu d'imposer la surveillance obligatoire aux détenus transférés du système provincial au système fédéral;

- La nécessité de rendre les règlements (et pratiques) des provinces et matière de libération conditionnelle conformes aux dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus;*

- Les limites fixées par le gouvernement fédéral à l'égard du nombre de jours de réduction de peine que peuvent mériter les infracteurs de niveau provincial, et les critères sur lesquels on se fonde;

- Les limites fixées par le gouvernement fédéral à l'égard des buts que peuvent poursuivre les absences temporaires au niveau provincial.

Les points de vue sur chacune de ces questions varient selon la perception que l'on a de la valeur de l'autonomie provinciale et de la cohérence entre les systèmes fédéral et provinciaux.

NOUVELLES QUESTIONS

Dans le domaine correctionnel, la question sans doute la plus importante qui ait été négociée entre les paliers fédéral et provincial, surtout ces dernières années, est l'échange de services. Ce n'est que depuis quelques années que l'on recourt un peu plus aux ententes fédérales-provinciales d'échange de services, qui permettent qu'un secteur de compétence accueille des détenus relevant d'un autre secteur ou que les différents secteurs échangent d'autres types de services. Avant cela, ces ententes étaient surtout utilisées dans le cas des infractrices. En effet, comme il n'y a qu'un seul pénitencier fédéral pour les femmes, à Kingston, les infractrices sous responsabilité fédérale condamnées à l'extérieur de l'Ontario ne pouvaient être incarcérées dans leur province d'origine qu'en vertu d'une entente d'échange de services conclue avec un système correctionnel provincial.

Depuis quelques années, cependant, on a davantage recours à ces ententes et, à l'heure actuelle, plusieurs centaines d'infracteurs au palier fédéral sont transférés dans des établissements provinciaux. Les infracteurs sous responsabilité fédérale dont la mise en liberté sous condition est suspendue peuvent aussi être détenus dans un établissement provincial en vertu d'une entente de ce genre. En outre, l'Alberta a conclu avec le gouvernement fédéral une entente en vertu de laquelle elle assure la surveillance de tous les infracteurs fédéraux libérés à l'intérieur de ses frontières. D'autres provinces discutent actuellement de la possibilité de surveiller les infracteurs fédéraux dans les régions éloignées, là où il n'est pas rentable pour le Service correctionnel du Canada d'avoir des bureaux de libération conditionnelle, compte tenu du nombre assez réduit d'infracteurs fédéraux qui y sont libérés. Ces ententes de la « nouvelle génération » prévoient le transport entre les installations des deux systèmes ainsi que d'autres éléments nécessaires pour en étendre l'usage.

L'utilisation accrue des ententes estompe encore davantage la distinction entre les systèmes fédéral et provinciaux. On perçoit de moins en moins l'infracteur « fédéral » comme un être distinct qui ne peut vraiment être incarcéré que dans les établissements fédéraux, et vice versa.

Étant donné que le partage s'intensifie, mais surtout que le gouvernement fédéral a de

plus en plus recours aux services des provinces, celui-ci s'intéresse davantage à la façon dont certains programmes provinciaux sont gérés. Par exemple, le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles examinent actuellement, en collaboration avec les provinces et le secteur privé, les normes relatives à la surveillance des infracteurs dans la collectivité, en partie parce que ces deux organismes veulent vérifier si une certaine norme et un certain niveau peuvent être assurés à l'égard des infracteurs sous responsabilité fédérale, qu'ils soient surveillés par le SCC, par un service provincial ou par un organisme du secteur privé, soit directement, soit en vertu d'une entente conclue avec la province.

Pour arriver à éclaircir les questions clés et pour éviter les conflits entre le gouvernement fédéral et les provinces, devrait-on incorporer dans la législation fédérale des dispositions sur les principes et normes qui devraient s'appliquer aux ententes d'échange de services? Ou y a-t-il de meilleurs moyens, notamment les politiques, pour répondre à des questions comme celles-ci :

- **Le transfèrement d'un détenu d'un secteur de compétence à l'autre ne devrait-il se faire qu'avec son consentement?**

- **Devrait-on imposer des limites quant au transfèrement d'un détenu d'un secteur de compétence à l'autre, lorsque ce dernier est défavorisé aux plans des programmes, de l'admissibilité à la mise en liberté ou de droits importants?**

- **Le transfèrement devrait-il généralement offrir certains avantages à l'infracteur, notamment de meilleures possibilités de réinsertion sociale?**

- **Les normes de programme régissant l'achat de services correctionnels par un secteur de compétence auprès d'un autre devraient-elles être précisées dans la politique?**

- **Tout changement important dans la prestation des services (notamment le fait de confier à un agent de l'extérieur les services jusque-là assurés directement par la province, le territoire ou le gouvernement fédéral) devrait-il être assujetti à l'approbation de l'acheteur?**

Dans le second document de travail de la Révision du droit correctionnel intitulé *Cadre pour la révision du droit correctionnel*[314], on étudie plus en profondeur la question de savoir où il conviendrait de traiter des questions de ce genre (par exemple, dans la législation, dans les politiques).

Y a-t-il ou pourrait-il y avoir ultérieurement, dans les relations féderales-

---

[314] Révision du droit correctionnel, *Cadre pour la révision du droit correctionnel*, Ottawa, Solliciteur général, 1986.

provinciales, d'autres sujets de discorde qu'il conviendrait d'examiner?

CONCLUSION

Ce document, qui s'adresse principalement aux gouvernements provinciaux et territoriaux, traite des compétences fédérales, provinciales et territoriales dans le secteur correctionnel et des sources de conflit dans leurs rapports.

Selon ce qu'on y laisse entendre, il est peu probable qu'il y ait des changements d'application générale dans le partage des compétences en matière correctionnelle au Canada, parce que les parties ne s'entendent pas toutes sur la nouvelle formule qui conviendrait le mieux. Toutefois, on se demande si la législation fédérale devrait explicitement autoriser un changement de fait dans le partage des responsabilités correctionnelles entre les paliers fédéral et provincial ou fédéral et territorial, dans les cas où les deux parties souhaitent modifier les arrangements en vigueur. On reconnaît dans ce document que les réponses à cette question peuvent varier suivant le point de vue du lecteur sur des points d'ordre pratique comme le paiement de sommes justes et raisonnables pour des services antérieurement assurés par une autre partie, ainsi que la possibilité et l'utilité d'imposer une certaine norme de service.

On se demande ensuite si et comment, dans le contexte de l'actuel partage des responsabilités correctionnelles ou dans le contexte d'un partage différent, le gouvernement fédéral devrait continuer d'imposer, par voie législative, certaines normes applicables aux systèmes correctionnels provinciaux et territoriaux. Diverses grandes options y sont décrites. L'option du lecteur sur cette question sera influencée par des facteurs comme la mesure dans laquelle il juge souhaitable d'avoir des variations et des pouvoirs discrétionnaires aux niveaux régional et local, et de l'opportunité s'assurer que les infracteurs sont traités de façon semblable dans certains domaines clés.

Enfin, on aborde dans ce document quelques points précis qui sont soit des sources de conflit dans le système actuel ou des éléments nouveaux dans les relations fédérales-provinciales-territoriales en matière correctionnelle. On se demande si ces question devraient être abordées sous l'angle législatif.

ANNEXE A

LISTE DES DOCUMENTS DE TRAVAIL PROPOSL DE LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL :

La philosophie correctionnelle

Cadre pour la révision du droit correctionnel

La mise en liberté sous condition

La victime et le système correctionnel

Les autorités correctionnelles et les droits des détenus

Pouvoirs et responsabilités du personnel correctionnel

Questions correctionnelles concernant les autochtones

Compétences fédérales et provinciales, en matière correctionnelle

Les services de santé mentale pour les détenus des pénitenciers

Le transferement international des délinquants

ANNEXE B

ÉNONCÉ D'OBJET ET DE PRINCIPES POUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL

Le système correctionnel a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société par les moyens suivants :

a) l'application de la peine imposée par le tribunal, compte tenu des motifs de la sentence et de tout élément pertinent produit au cours du procès ou lors de la détermination de la peine, ainsi que la communication de renseignements clairs aux juges sur les mesures prises et les ressources disponibles en matière correctionnelle;

b) la nécessité d'assurer le degré de détention et de contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur;

c) l'encouragement des détenus à adopter des modèles de comportement acceptables et à participer à des expériences d'éducation, de formation, de développement social et de travail destinées à les aider à devenir des citoyens respectueux de la loi;

d) l'encouragement des détenus à se préparer à une éventuelle mise en liberté et une réintégration sociale réussie, en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels;

e) la nécessité d'assurer aux détenus un environnement sûr et sain, qui favorise leur réforme personnelle, et en aidant les infracteurs au sein de la collectivité à obtenir ou à se procurer les services de première nécessité disponibles à tous les membres de la société.

Cet objet doit se réaliser selon les principes suivants :

1 Les individus qui sont sous le coup d'une sentence conservent tous les droits et privilèges des membres de la société, à l'exception de ceux qui leur sont retirés ou limités du fait même de l'incarcération. Ces droits et privilèges, de même que toute restriction qui les affecte, doivent être exposés clairement et simplement dans la loi.

2 La peine se limite à la perte de liberté, à la restriction des déplacements ou à toute autre mesure légale prescrite par le tribunal. Aucune peine supplémentaire ne doit être imposée par les autorités carcérales à l'égard de l'infraction commise par un individu.

3 Toute peine ou perte de liberté résultant d'une violation, par l'infracteur,

des règles de l'établissement ou des conditions de surveillance doit être imposée conformément à la loi.

4 Dans l'application de la peine, les mesures les moins restrictives doivent être prises de manière à répondre aux exigences de la loi, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer la protection du public, ainsi que la sécurité et l'ordre dans l'établissement.

5 Les décisions discrétionnaires qui touchent l'exécution de la peine doivent être prises ouvertement et soumises à des mécanismes de surveillance appropriés.

6 Tous les individus soumis à la surveillance ou au contrôle correctionnels doivent avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant des mécanismes de griefs et un droit de recours.

7 La participation des citoyens au système correctionnel et à la détermination des intérêts de la collectivité en matière correctionnelle fait intégralement partie du maintien et de la restauration des liens avec la communauté dont le détenu est un membre, et doit être facilitée et encouragée par les services correctionnels en tout temps.

8 Le système correctionnel doit développer et appuyer le personnel carcéral en reconnaissant son rôle crucial dans la réalisation de l'objet et des objectifs du système dans leur ensemble.

ANNEXE C

SOMMAIRE DES QUESTIONS ET DES RECOMMANDATIONS

Il ne faut apporter à la loi des modifications ayant une influence sur le partage des compétences fédéral-provincial dans l'ensemble du Canada, que si toutes les parties les jugent souhaitables.

Comme, de toute évidence, il n'y a pas de consensus, il ne devrait pas y avoir de modification générale du partage.

Le droit correctionnel fédéral devrait-il explicitement autoriser la modification du partage des compétences avec le consentement mutuel du gouvernement fédéral et des provinces ou groupes de provinces et de territoires intéressés?

Le droit correctionnel fédéral devrait-il explicitement permettre que le pouvoir de décider de la mise en liberté de toutes les personnes détenues à l'intérieur des frontières d'une province ou d'un territoire incombe à cette province ou à ce territoire, si celui-ci assume l'entière responsabilité des activités correctionnelles à l'intérieur de ses frontières? Le droit correctionnel fédéral devrait-il explicitement autoriser l'option inverse?

Quelle approche le groupe de la Révision du droit correctionnel devrait-il adopter à l'égard de l'exercice du pouvoir du gouvernement fédéral en matière pénale, dans la sphère correctionnelle provinciale? Par exemple, laquelle des options suivantes privilégieriez-vous ou quelle autre approche proposeriez-vous?

1 Élimination complète du droit du gouvernement fédéral de limiter, par voie législative, les pouvoirs discrétionnaires des provinces en matière correctionnelle.

2 Adoption d'un énoncé d'objet et de principes seulement.

3 Statu quo (c'est-à-dire s'occuper principalement de la réduction de peine et de la mise en liberté anticipée).

4 Statu quo, plus un énoncé d'objet et de principes.

5 Statu quo, plus le droit de légiférer dans les secteurs essentiels des droits de la personne, des programmes de base, de la mise en liberté anticipée, et de la réduction de peine.

6 Statu quo, plus le droit de légiférer dans les secteurs essentiels des droits de la personne.

7 Législation qui assurerait l'uniformité complète entre les services

correctionnels fédéral et provinciaux, dans tous les secteurs suffisamment importants pour être régis par la loi.

Pour arriver à éclaircir les questions clés et pour éviter les conflits entre le gouvernement fédéral et les provinces, devrait-on incorporer dans la législation fédérale des dispositions sur les principes et normes qui devraient s'appliquer aux ententes d'échange de services? Ou y a-t-il de meilleurs moyens, notamment les politiques, pour répondre à des questions comme celles-ci :

- Le transfèrement d'un détenu d'un secteur de compétence à l'autre ne devrait-il se faire qu'avec son consentement?

- Devrait-on imposer des limites quant au transfèrement d'un détenu d'un secteur de compétence à l'autre, lorsque ce dernier est défavorisé aux plans des programmes, de l'admissibilité à la mise en liberté ou de droits importants?

- Le transfèrement devrait-il généralement offrir certains avantages à l'infracteur, notamment de meilleures possibilités de réinsertion sociale?

- Les normes de programme régissant l'achat de services correctionnels par un secteur de compétence auprès d'un autre devraient-elles être précisées dans la politique?

- Tout changement important dans la prestation des services (notamment le fait de confier à un agent de l'extérieur les services jusque-là assurés directement par la province, le territoire ou le gouvernement fédéral) devrait-il être assujetti à l'approbation de l'acheteur?

Y a-t-il ou pourrait-il y avoir ultérieurement, dans les relations fédérales-provinciales, d'autres sujets de discorde qu'il conviendrait d'examiner?

LES SERVICES DE SANTÉ MENTALE POUR LES DÉTENUS DES PÉNITENCIERS

Révision du droit correctionnel
Document de travail n° 9
février 1988

PRÉFACE

La Révision du droit correctionnel est un projet parmi plus de cinquante autres qui forment la Révision du droit pénal, qui est une analyse de l'ensemble du droit fédéral relatif au crime et au système de justice pénale. Bien qu'elle ne constitue qu'une partie d'une œuvre plus globale, la Révision du droit correctionnel n'en demeure pas moins une étude de première importance en soi. Elle vise essentiellement les cinq lois fédérales suivantes :

- la *Loi sur le ministère du Solliciteur général,*
- la *Loi sur les pénitenciers,*
- la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus,*
- la *Loi sur les prisons et les maisons de correction,* et
- la *Loi sur le transfèrement des délinquants.*

Certaines parties du *Code criminel* et d'autres lois fédérales qui ont trait aux questions correctionnelles seront également révisées.

Le premier document de consultation produit dans le cadre de la Révision du droit correctionnel présente la plupart des questions devant être examinées au cours de l'étude. Il a été largement diffusé en février 1984. Les quatorze mois qui ont suivi ont été marqués par des consultations et des propositions précises émanant de la plupart des gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que des organismes religieux et d'assistance post pénale, des groupes de victimes, d'une association d'employés, de l'Association canadienne des autorités de libérations conditionnelles, d'une commission des libérations conditionnelles et d'un universitaire. Aucune réponse n'est encore parvenue cependant de groupes représentant la police, la magistrature ou les criminalistes. On s'attend toutefois que des représentants de ces groupes importants se manifesteront au cours de la présente série de consultations publiques (c'est-à-dire, la deuxième). Par ailleurs, les opinions des détenus et du personnel correctionnel seront sollicitées directement.

Depuis la fin du premier train de consultations, une série spéciale de consultations provinciales a été entreprise. Il a paru nécessaire, en effet, de s'assurer que les questions fédérales-provinciales pouvaient être traitées de façon adéquate. Aussi, le présent document de travail fait-il état, à l'occasion, des résultats de la première série de consultations et de ceux des consultations provinciales.

Le deuxième train de consultations est fondé sur une série de documents de travail dont la liste figure à l'Annexe A. Le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel, qui se compose de représentants du Service correctionnel du Canada (SCC), de la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC), du Secrétariat du ministère du Solliciteur général et du ministère de la Justice fédéral, invite les personnes et les groupes intéressés à lui faire parvenir leurs observations par écrit.

Le Groupe de travail entreprendra une série complète de consultations lorsque tous les documents de travail auront été publiés et il rencontrera alors les personnes et les groupes intéressés. Cette démarche aboutira à la présentation d'un rapport au gouvernement. Dans la rédaction de ses conclusions finales sur les questions soulevées dans les différents documents de travail, le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnelle tiendra compte des observations qu'il aura reçues.

RÉSUMÉ

INTRODUCTION

L'introduction met en évidence les objectifs du présent document qui sont :

- d'examiner et d'exposer les questions relatives aux services de santé mentale pour les détenus incarcérés dans les pénitenciers qui peuvent faire l'objet de textes législatifs fédéraux en matière correctionnelle;

- mettre en contexte les questions relatives aux détenus atteints de troubles mentaux en donnant les grandes lignes du problème des services de santé mentale; et

- présenter, pour discussion, des propositions servant à établir un cadre législatif prévoyant des programmes et des traitements éprouvés dont les détenus pourront tirer profit.

PARTIE I

La Partie I décrit les dimensions du problème des services de santé mentale, elle présente les données nécessaires en matière de définitions et de statistiques et examine l'importante question du partage des compétences.

PARTIE II

La Partie II examine la nature et la portée du droit au traitement et toute limite législative et pratique qui pourrait nuire à l'obligation de fournir des traitements aux détenus atteints de maladie mentale. Dans cette partie, on essaie aussi de définir un droit ou une obligation en matière de services de santé mentale qui puisse s'inscrire dans les textes législatifs fédéraux en matière correctionnelle.

PARTIE III

La Partie III examine la question du consentement au traitement et du droit de refuser un traitement. Les conditions du consentement donné en toute connaissance de cause sont exposées et le contenu des textes législatifs régissant les questions de consentement est examiné.

PARTIE IV

La Partie IV examine la question de l'alimentation forcée et essaie de résoudre l'ambiguïté à laquelle doivent faire face les administrateurs des pénitenciers et les détenus face aux situations d'alimentation forcée.

PARTIE V

La Partie V examine les changements qu'il faudrait apporter aux règles juridiques, afin de s'assurer que l'on tient compte de la santé mentale des détenus quand sont prises certaines décisions critiques visant notamment : le placement, le classement, les transfèrements, les mesures disciplinaires et la mise en liberté sous libération conditionnelle ou sous surveillance obligatoire.

PARTIE VI

La partie VI examine les questions concernant les transfèrements des détenus fédéraux souffrant de troubles mentaux dans des établissements de santé provinciaux. Cette partie également passe en revue les solutions possibles afin de résoudre ce problème.

PARTIE VII

La Partie VII examine les questions de confidentialité des dossiers médicaux et le droit du détenu-patient de connaître le contenu de son propre dossier. Cette partie examine également les difficultés découlant du fait que le devoir déontologique du médecin de respecter le secret professionnel et le désir du patient de garder confidentiels certains renseignements entrent en conflit avec le besoin des professionnels de mettre en commun de l'information ou avec la volonté de l'établissement ou du public d'être averti de la « dangerosité » d'un patient.

INTRODUCTION

Ce document de travail fait partie d'une série de documents rédigés par le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel. Celui intitulé *Cadre pour la révision du droit correctionnel* (juin 1986) expose le cadre constitutionnel et législatif qui régit le système carcéral et le régime de libération conditionnelle, la pertinence de certains aspects du droit international et de certains traités internationaux, l'effet de la jurisprudence, les répercussions éventuelles de la *Charte canadienne des droits et libertés* et les considérations qui entrent en jeu dans toute décision en ce qui concerne la révision du cadre législatif actuel. Le présent document examine plus en détail plusieurs thèmes abordés dans le document précédent et traite des questions concernant les services de santé mentale assurés aux détenus sous responsabilité fédérale qui peuvent être visés par les lois fédérales en matière correctionnelle.

On trouvera la genèse de ce document dans le cadre des politiques établi pour l'ensemble de la Réforme du droit pénal dans *Le droit pénal dans la société canadienne*[315], ainsi que dans les deux premiers documents de travail rédigés dans le cadre de la Révision du droit correctionnel (*La philosophie correctionnelle* et le *Cadre pour la révision du droit correctionnel* mentionné plus haut). Le présent document examine dans une optique plus générale, les préoccupations dont font état un certain nombre de rapports et d'études qui portent sur les besoins et les programmes dans le domaine de la santé mentale au niveau fédéral[316].

Les problèmes que posent les détenus souffrant de troubles psychiques sont particulièrement complexes. Le présent document comporte une description à jour des besoins de soins des détenus en matière de santé mentale et des services disponibles actuellement. Qui plus est, il recense les questions qui peuvent être visées par la législation correctionnelle.

Il s'agit d'examiner non pas tous les problèmes liés à la prestation de services de santé mentale, mais seulement les améliorations qui peuvent être apportées par le biais des lois fédérales en matière correctionnelle. En effet, les problèmes que pose la prestation de services de santé mentale aux infracteurs touchent à la fois notre système de soins de santé et notre système de justice pénale. Toutefois, la présente étude se limite

---

[315] *Le droit pénal dans la société canadienne*, (1982), Ottawa : gouvernement du Canada.

[316] D'après le rapport Archambault (*Rapport de la Commission royale d'enquête sur le système pénal du Canada*, Imprimeur de sa très excellente Majesté Le Roi, Ottawa, 1938), les moyens, les soins adéquats et le personnel compétent faisaient défaut pour traiter le détenu aliéné; d'après le rapport McRuer en 1956 (*Rapport d'un comité institué pour faire enquête sur les principes et les méthodes suivis au Service des pardons du ministère de la Justice du Canada*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1956), il serait sage que le traitement en établissement prévoie la formation du détenu et sa santé physique et mentale; selon le rapport Ouimet en 1969 (*Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1969), compte tenu des limites imposées par la sentence prononcée par la cour, le niveau de discrétion permis par la loi et les conditions d'une conduite professionnelle, le service correctionnel devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que le détenu réintègre la collectivité en tant que membre productif de la société. Selon le rapport du Comité Carson en 1984 (*Rapport du Comité consultatif chargé par le Solliciteur général du Canada d'étudier la gestion des établissements correctionnels*, ministère du Solliciteur général, 1984), il faudrait prendre des mesures afin de faire face efficacement au problème croissant des détenus atteints de troubles mentaux.

nécessairement aux seules questions qui entrent dans le cadre de la Révision du droit correctionnel. Ainsi, ce document examine les problèmes plus généraux liés aux services de santé mentale et souligne la nécessité de se pencher sur les problèmes opérationnels et ceux ayant trait à la prestation des services seulement pour établir le contexte plus vaste dans lequel pourront être examinées des questions plus précises, comme le droit au traitement et le caractère confidentiel des dossiers, qui peuvent être visées par les lois fédérales en matière correctionnelle. Les questions opérationnelles plus générales sont abordées dans le cadre d'un projet important entrepris par le SCC.

La Partie I vise à situer toute la question des services de santé mentale en énonçant le problème dans ses grandes lignes, en fournissant les définitions et les statistiques nécessaires, en exposant les mécanismes actuels de prestation de services de santé mentale aux détenus dans les pénitenciers et en examinant une question d'importance capitale, celle des compétences.

Les Parties II à VII recensent les questions qui entrent en cause dans l'élaboration de textes législatifs applicables aux détenus qui souffrent de troubles psychiques. On examine la nature et l'étendue du droit au traitement, le droit de refuser le traitement, l'alimentation forcée, les transfèrements dans des établissements provinciaux et le caractère confidentiel des dossiers médicaux et des fiches de traitement, ainsi que l'incidence de ces questions sur la prise de décisions à l'établissement. On examine également les répercussions de la *Charte canadienne des droits et libertés* sur les besoins en matière de santé mentale des détenus. Les mesures proposées à la fin de chaque partie ont pour objet de susciter la discussion. Elles sont conformes à l'approche préconisée dans le document de travail intitulé *Cadre pour la révision du droit correctionnel* qui examine les raisons pour lesquelles les questions relatives aux droits des détenus doivent être prévues dans des textes législatifs et des règlements.

Une des raisons indiquées est le fait qu'il est particulièrement important d'adopter des dispositions législatives qui précisent le sens de la *Charte*. En effet, cette dernière est exposée en termes si généraux et abstraits que les dispositions législatives ont un rôle essentiel à jouer pour préciser et éclaircir les droits prescrits par la *Charte* et les restrictions qui doivent être imposées dans le contexte correctionnel. Ce dernier point prend toute son importance quand l'on sait que les limites ou les restrictions imposées aux droits prévus par la *Charte* doivent être prescrites par la loi, et que les limites établies dans les directives en matière de politique ne sont pas conformes aux exigences de la *Charte*.

En outre, il semble de loin préférable d'élaborer maintenant les dispositions législatives voulues plutôt que de voir les tribunaux imposer graduellement au système correctionnel une série de conditions dépourvues de toute cohérence. Bien que les tribunaux jouent un rôle important en matière d'inspection et de contrôle externe, il ne faut compter sur l'intervention judiciaire qu'en dernier ressort et non y faire appel à la première occasion. En résumé, il est nécessaire d'élaborer des dispositions législatives qui soient justes pour tous les participants afin de faciliter leur tâche commune. En effet, les litiges laissent toujours des gagnants et des perdants et favorisent davantage la polarisation.

Les solutions à long terme examinées devraient permettre d'éviter le recours aux tribunaux grâce à des textes législatifs qui laissent place à l'exercice du jugement tout en prévoyant des structures conformes à des principes que saisissent bien les détenus, le personnel et la direction des établissements et le public. Des textes législatifs fondés sur des principes et des objectifs clairement énoncés donneraient la structure nécessaire pour agir avec tout le discernement et la souplesse voulus tout en imposant le plus de responsabilité possible.

Les mesures proposées dans le présent document ne représentent pas la position prise par le gouvernement puisque les dispositions législatives appropriées n'ont pas été déterminées. Ces mesures ne sont suggérées que pour nourrir le débat. Le gouvernement est d'ailleurs en train de consulter activement le public et les spécialistes avant de décider quelle ligne de conduite il entend suivre.

Avant de déterminer l'ampleur du problème que présentent les services de santé mentale, il y a lieu de préciser le sens donné à l'expression « services de santé mentale » dans ce document. Il importe de comprendre non seulement ce qu'elle signifie pour le personnel de correction et les spécialistes qui s'occupent des détenus, mais quels troubles ou désordres sont inclus et de quels types de traitements ou de programmes il s'agit. Pour les besoins du présent document, les « services de santé mentale » comprennent ceux qui sont assurés aux détenus qui souffrent de troubles psychiatriques graves, par ex., les cas aigus, subaigus, chroniques ou qui exigent des soins à long terme, ainsi qu'à ceux qui souffrent de troubles du comportement graves. Ce document reprend la classification et la terminologie utilisées dans le document intitulé *Traitement des troubles psychiques : évaluation des besoins*[317] rédigé à la suite d'une étude effectuée par le ministère du Solliciteur général (voir l'annexe B). Malgré les critiques qui pourraient être formulées à leur endroit, la classification et les définitions établies dans cette étude servent de point de départ à une discussion plus poussée. Il est clair, d'emblée, que les « services de santé mentale » ne comprennent pas uniquement ceux qui sont assurés aux détenus atteints de troubles psychiatriques reconnus et que, par ailleurs, ils mettent à contribution une vaste gamme de spécialistes, y compris des médecins, des préposés aux soins infirmiers, des psychologues et des aumôniers.

En 1972, lorsque le rapport Chalke[318] a recommandé la construction de centres psychiatriques régionaux, les maladies suivantes retenaient surtout l'attention : 1) les troubles psychiatriques de nature aiguë, comme les psychoses, les états dépressifs profonds, les sentiments soudains de panique, la confusion mentale ou les réactions toxiques, exigeant un traitement médical en milieu hospitalier pendant une période allant jusqu'à 60 jours; 2) les troubles psychiatriques subaigus, soit les mêmes que ceux susmentionnés, mais exigeant un traitement de plus de deux mois; et 3) les maladies chroniques, y compris la schizophrénie, l'épilepsie, les lésions cérébrales organiques ou

---

[317] T. Hogan et L. Guglielmo, *Traitement des troubles psychiques : évaluation des besoins*, ministère du Solliciteur général, 1985.

[318] *Plan d'ensemble de développement des services psychiatriques dans les services correctionnels fédéraux au Canada*, Ottawa, 1972 (Rapport Chalke).

l'arriération mentale, qui exigent des soins permanents.

Toutefois, il existe un groupe important de détenus qui souffrent non pas de troubles d'ordre psychiatrique aigus ou chroniques, mais de troubles du comportement graves ou d'autres déficiences. Entrent dans cette catégorie les détenus qui sont aux prises avec les graves problèmes suivants : 1) alcoolisme ou toxicomanie, 2) dysfonctions sexuelles, 3) violence ou incapacité de maîtriser l'agressivité, 4) inaptitude à gérer le stress, 5) dépression autre que celle susmentionnée, 6) troubles de la pensée de nature non aiguë et 7) manque de compétences psychosociales ou d'autres compétences sociales ou culturelles.

Les cas aigus sont habituellement traités à l'aide de médicaments administrés sous la surveillance de médecins, soit à l'infirmerie du pénitencier, soit à l'établissement provincial où ces cas sont transférés. Le traitement des troubles du comportement ou des déficiences, par contre, est généralement axé sur la thérapie, le counseling et l'information et prend souvent la forme de séances de groupe. On constate que le traitement, les programmes et les services sont utiles à l'étape prélibératoire dans l'établissement ainsi qu'après la libération conditionnelle du détenu ou sa mise en liberté sous surveillance obligatoire dans la collectivité. Jusqu'ici, l'accent a été mis sur le traitement des désordres psychiatriques graves.

Toutefois, selon le rapport Carson[319], le rapport Nielsen[320] et *L'évaluation des besoins*[321], il existe une demande croissante de services de santé mentale pour les infracteurs souffrant de troubles de comportement. En examinant la question des services de santé mentale à assurer aux détenus dans les pénitenciers, il y a lieu de voir non seulement à ce que les détenus qui sont reconnus comme aliénés soient gardés à l'écart de la population carcérale générale, mais à ce que les cas aigus reçoivent le traitement et les soins psychiatriques nécessaires. De plus, il y a lieu de veiller à ce que les nombreux détenus qui souffrent de troubles de comportement et qui pourraient utilement participer à des programmes de groupe de nature thérapeutique et éducative reçoivent le traitement voulu. L'absence de celui-ci, d'ailleurs, engendre du stress et de la violence, et donc se répercute non seulement sur l'intéressé, mais sur les autres détenus et le personnel.

Comme dans le cas des soins et des traitements psychiatriques, ces programmes ne garantissent nullement une « guérison ». Toutefois, l'accès à des programmes de nature thérapeutique et éducative est conforme à l'objet du système correctionnel énoncé dans le document de travail intitulé *La philosophie correctionnelle*. Ce dernier accorde une priorité élevée à l'encouragement des détenus à se préparer à la mise en liberté et à une réinsertion sociale réussie, en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins éventuels. Un grand nombre des détenus que le système correctionnel est appelé à traiter souffrent de problèmes multiples, y compris des désordres psychiatriques et des troubles de comportement qui peuvent être criminogènes. La société et le système

---

[319] Rapport du Comité Carson, *supra*, note 2.

[320] *Improved Program Delivery, The Justice System*, A Study Team Report to the Task Force on Program Review, Ottawa, 1985.

[321] Traitement des troubles psychiques : évaluation des besoins, *supra*, note 3.

correctionnel veulent aider ces infracteurs à régler leurs problèmes.

Pour offrir des programmes, toutefois, il faut disposer des ressources nécessaires. Or, en période de restrictions budgétaires, l'affectation de ressources est une question particulièrement épineuse et difficile à régler. Cependant, le SCC, de même que divers rapports et études sur les questions correctionnelles, reconnaissent que la prestation des services de santé mentale nécessaires est une question prioritaire.

PARTIE I : LES SERVICES DE SANTÉ MENTALE - ENVERGURE DU PROBLÈME

Au risque de trop simplifier la question, on pourrait dire que le problème auquel est confronté le système correctionnel tient au nombre croissant de détenus sous responsabilité fédérale qui souffrent de troubles d'ordre psychiatrique ou de divers troubles graves du comportement[322]. L'absence de traitements et de services adéquats engendre la violence et le stress, et provoque des crises qui nuisent au détenu concerné ainsi qu'aux autres détenus. De plus, l'absence de mesures propres à répondre aux besoins fondamentaux d'un si grand nombre de détenus crée un milieu de travail débilitant et démoralisant tant pour les employés que pour les gestionnaires.

Le Comité Carson formule au sujet du besoin de services en matière de santé mentale et de l'insuffisance des services actuels les observations suivantes :

> « Nous pensons que cette situation grève beaucoup les ressources du Service affectées à l'hygiène mentale. Apparemment, les détenus atteints de troubles mentaux perturbent le fonctionnement de l'établissement, irritent et provoquent parfois d'autres détenus, et entravent en général l'administration des programmes en raison du fait qu'ils exigent trop de la part du personnel.
>
> Selon les estimations, jusqu'à 25 % de détenus souffrent d'une forme de maladie mentale grave. Bien qu'il existe plusieurs installations régionales spécialisées, seules les personnes souffrant de troubles chroniques les plus graves peuvent être internées à long terme. Dans la plupart des cas, les malades réintègrent très vite leurs établissements. Nous nous demandons avec inquiétude si les malades gravement atteints ne seront pas encore plus perturbés par cette « thérapie par autobus », qui ne permet pas d'attaquer systématiquement leurs problèmes sous-jacents. La ségrégation devient souvent le seul moyen de s'occuper de ces individus dans un milieu carcéral normal.
>
> Une autre difficulté vient du fait que les services psychiatriques du SCC hésitent à traiter les détenus qui ne sont pas clairement des malades mentaux ou qui ne sont pas trop perturbateurs. Nombreux sont les détenus qui se situent à la frontière imprécise de la normalité et de la maladie mentale, mais qui accusent de graves problèmes de santé mentale et de comportement. Il faut chercher plus activement des moyens d'offrir à ce groupe marginal les services nécessaires. »[323]

Il s'agit donc d'un problème qu'on retrouve à plusieurs niveaux : au niveau de l'individu, il y a le droit de chacun de recevoir les soins de santé mentale fondamentaux dont il a besoin. De plus, au niveau administratif, la prestation de soins de santé mentale

---

[322] La majeure partie des données présentées ici sont tirées du document intitulé *Operational and Resource Management Review No. 11, Review of Mental Health Services*, ministère du Solliciteur général, Ottawa, 1985.

[323] Rapport du Comité Carson, *supra*, note 2, p. 54.

qui répondent aux besoins fondamentaux des détenus améliore les conditions de travail des employés et permet de gérer l'établissement de manière plus efficace; au niveau de la collectivité, les mesures prises pour répondre aux besoins fondamentaux des détenus en matière de santé mentale assurent une plus grande sécurité et favorisent le respect de la dignité inhérente à la personne humaine. Enfin, aux niveaux national et international, ces mesures nous permettent de répondre aux exigences des lois canadiennes et de respecter nos obligations en vertu des conventions internationales, et contribuent par ailleurs à l'avènement d'une société plus sûre et plus humaine.

AMPLEUR ET NATURE DU PROBLÈME

Une grande partie des détenus des pénitenciers fédéraux a grandement besoin de services en matière de santé mentale. Tel qu'indiqué ci-dessus, leurs besoins entrent dans l'une de deux catégories. Selon des données récentes, environ 15 % des détenus dans les établissements fédéraux souffrent de troubles d'ordre psychiatrique graves - il s'agit de cas aigus, subaigus ou chroniques; et de 20 à 30 % souffrent de maladies graves ou de troubles du comportement qui n'exigent pas le traitement en milieu hospitalier. Ces maladies et troubles moins graves comprennent 1) la violence et l'agression, y compris la colère violente; 2) les dysfonctions sexuelles graves; 3) l'immaturité mentale ou sociale, y compris l'arriération mentale et l'incapacité à mener une existence normale en milieu carcéral sans créer de sérieux problèmes sur le plan administratif; 4) les tendances suicidaires; 5) les états dépressifs graves; 6) les troubles de la pensée et les états dépressifs moins graves qui n'ont pas besoin d'être traités en milieu hospitalier[324].

Il y a lieu de noter que le nombre de détenus que l'on considère comme ayant besoin de services de santé mentale ne comprend pas ceux qui souffrent de problèmes graves d'alcoolisme ou de toxicomanie, bien que beaucoup d'entre eux peuvent appartenir aux deux catégories à la fois. Lorsque ceux-ci sont inclus, le pourcentage des détenus dans les établissements fédéraux qui ont besoin de services de santé mentale dans chaque région est presque le double de celui indiqué. Il convient de signaler que l'interprétation de données précises est difficile vu qu'un grand nombre de détenus souffrent de troubles multiples du comportement, et que les diverses études sur la question abordent le problème de façons différentes. Le SCC procède actuellement à l'évaluation des besoins, étude qui fournira des données à jour sur l'ampleur du problème et dissipera toute ambiguïté à laquelle aurait pu donner lieu la comparaison des données des études antérieures. Les résultats de l'étude du SCC devraient être connus à l'automne de 1988.

Quels sont les services de santé actuellement assurés? Selon les derniers calculs du SCC, il y aurait parmi les détenus sous responsabilité fédérale quelque 1 500 cas souffrant de troubles mentaux aigus, subaigus ou chroniques. Le SCC compte 455 lits pour les détenus atteints de troubles psychiatriques ou du comportement : presque 300 pour les cas psychiatriques aigus, subaigus et chroniques, les autres lits étant réservés aux détenus aux prises avec des problèmes spéciaux, comme les délinquants sexuels ou ceux qui ont des troubles de la personnalité ou du comportement.

---

[324] *Supra.* note 8.

Selon ces données et celles fournies par l'*Évaluation des besoins* et l'*Operational and Resource Management Review No. 11, Review of Mental Health Services*[325], beaucoup plus de détenus que ceux qui sont actuellement traités dans les pénitenciers ont besoin de services de santé mentale. De plus, la prestation de services de santé aux libérés conditionnels ou sous surveillance obligatoire et aux nombreux détenus qui souffrent d'un ou de plusieurs troubles du comportement continue de présenter des difficultés.

Divers programmes éducatifs et de traitement sont en place, dans les centres psychiatriques régionaux et dans les pénitenciers, à l'intention des détenus qui souffrent de troubles du comportement. Ces programmes sont axés sur l'alcoolisme, la toxicomanie, la maîtrise de l'agressivité et de la colère, les dysfonctions sexuelles et les compétences psychosociales. Dans certains établissements, lorsqu'on y joint les détenus toxicomanes, il paraît que jusqu'à 60 % de la population carcérale aurait besoin de services de santé mentale. Le rapport du Groupe de travail Nielsen sur le système de justice pénale a formulé à ce sujet les observations suivantes :

> « Bien que l'on suggère parfois que les pénitenciers cessent de viser d'autres buts que la punition et la neutralisation, le Groupe d'étude conclut que les autres efforts faits dans les pénitenciers sont justifiés (même si certains pourraient l'être de façon plus efficace) et que le gouvernement agirait de façon irresponsable en les abandonnant.
>
> Les personnes emprisonnées ont plusieurs problèmes : 40 % sont pratiquement analphabètes; une proportion au moins aussi grande a un problème de dépendance à l'égard de la drogue ou de l'alcool; la plupart ont peu de compétences à offrir sur le marché et ont occupé des emplois de façon sporadique; bon nombre d'entre elles présentent des difficultés d'apprentissage, peu d'aptitudes sur le plan social, des problèmes familiaux et très peu de maturité. Quelques-unes souffrent de troubles mentaux graves, mais ne peuvent être traitées dans le système des services de santé mentale. Loin de croire que les efforts déployés pour faire face à ces problèmes sont un luxe injustifiable en cette époque de restrictions budgétaires, le Groupe d'étude déplore plutôt la pénurie de mesures visant à régler cette situation.[326]

En outre, il y a lieu d'examiner de plus près un autre facteur. On a suggéré, en se fondant surtout sur diverses analyses effectuées aux États-Unis, que les détenus qui souffrent de troubles psychiques sont, depuis quelques années, « criminalisés ». On affirme qu'à cause de la fermeture des gros établissements psychiatriques et du traitement des malades mentaux dans des installations au sein de la collectivité ou en consultation externe, un nombre croissant d'infracteurs souffrant de maladies mentales sont incarcérés dans les établissements pénitentiaires au lieu d'être confiés au système de soins de santé. Il est difficile cependant de porter un jugement absolu en l'absence de données empiriques suffisantes, sur la soi-disant « criminalisation » des personnes qui souffrent de troubles psychiques.

---

[325] *Supra*, notes 3 et 9.
[326] *Supra*, note 6, p. 341.

PARTAGE DES COMPÉTENCES

Un facteur fondamental entre en cause dans la prestation de services de santé mentale aux détenus dans les établissements pénitentiaires : le partage des compétences ou des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Deux questions se posent à cet égard : (1) qui doit assurer les services, et (2) comment remédier aux inégalités qui découlent des variations dans les services de santé assurés au niveau provincial?

Ce sont là deux questions importantes et complexes, mais pour les besoins du présent document, il est entendu que les services de santé, y compris de santé mentale, relèvent constitutionnellement des provinces. Cependant, en vertu de la Constitution, le gouvernement fédéral a la responsabilité des pénitenciers et par conséquent de la garde de tous les détenus incarcérés dans ces pénitenciers et doit, en vertu de cette même responsabilité, leur fournir les soins nécessaires. (Le par. 16(1) de la *Loi sur les pénitenciers* prévoit une certaine période - habituellement 30 jours - pendant laquelle les détenus qui ont reçu une sentence de deux ans ou plus sont sous responsabilité provinciale et leur permet d'interjeter appel à moins qu'ils renoncent à ce droit.

Les observations formulées à cet égard par le Comité Ouimet en 1969 sont encore pertinentes aujourd'hui : « il arrive que les autorités provinciales refusent carrément d'accepter, aux fins de traitement, les détenus de pénitencier atteints de troubles psychiatriques. Le raisonnement des fonctionnaires qui ne veulent pas accepter ces prisonniers aux fins de traitement se fonde sur le postulat que les pénitenciers devraient avoir leurs propres services de psychiatrie... Il vaut mieux utiliser tous les services disponibles dans la plus large mesure possible que de laisser des individus souffrir simplement parce qu'une administration soutient que la responsabilité incombe à une autre administration .... le Comité est conscient de la nécessité que le gouvernement fédéral augmente ses ressources en ce domaine. »[327]

Ainsi, les centres psychiatriques régionaux ont été créés dans les années 1970 pour remédier aux lacunes en ce qui concerne les services provinciaux accessibles aux détenus sous responsabilité fédérale. Des dispositions analogues ont été adoptées pour les Forces armées canadiennes et pour la GRC. De plus, des services médicaux ont été mis en place dans les pénitenciers grâce au recrutement, par le gouvernement fédéral, de spécialistes dûment qualifiés ou grâce à l'achat de services du secteur privé.

Le régime fédéral-provincial d'assurance-maladie et les diverses lois provinciales sur la santé qui donnent aux « habitants » d'une province l'accès gratuit aux « services assurés » pourraient donner lieu à des différences d'opinion en ce qui concerne la responsabilité des frais relatifs à ces services. Par exemple, le *Mental Health Act* de la Colombie-Britannique stipule que tous les habitants de la province ont le droit de recevoir des services et d'être hébergés dans les installations créées en vertu de la *Loi*.

---

[327] *Rapport du Comité Ouimet, supra*, note 2, p. 255-256.

Les détenus dans les pénitenciers sont-ils considérés comme des « habitants » d'une province pour les besoins des lois provinciales sur la santé mentale et sur l'assurance-maladie? Aux termes du *Health Care Insurance Act* de l'Alberta, par exemple, les détenus dans les pénitenciers de même que les membres de la GRC et des Forces armées ne sont pas admissibles au régime d'assurance-maladie de l'Alberta. Par ailleurs, la *Loi canadienne sur la santé* exclut expressément les « personnes purgeant une peine d'emprisonnement dans un pénitencier, selon la définition qu'en donne la *Loi sur les pénitenciers* ». Ainsi, il appartient, semble-t-il, aux autorités fédérales d'assumer la responsabilité financière des services médicaux assurés aux détenus dans les pénitenciers, quel que soit le régime provincial d'assurance-maladie en vigueur. Il en est de même des services médicaux assurés aux libérés conditionnels de jour, qui sont considérés comme purgeant leur peine dans un pénitencier. Toutefois, les détenus bénéficiant d'une libération conditionnelle ou sous surveillance obligatoire, sont visés par les régimes provinciaux d'assurance-maladie.

Le gouvernement fédéral doit donc assurer les services de santé nécessaires aux personnes qui purgent une peine d'incarcération dans un pénitencier. Si le gouvernement fédéral estime que l'inclusion de certains services médicaux dans l'accord sur l'assurance-maladie conclu avec une province donnée lui permettrait de s'acquitter plus efficacement de ses obligations à l'égard des détenus sous responsabilité fédérale, il peut tenir compte de cette option au moment de la renégociation de l'accord de partage des coûts d'assurance-maladie. Sinon, le gouvernement fédéral peut soit assurer lui-même les services médicaux nécessaires, soit les acheter en vertu d'un contrat passé avec le secteur privé. À cet égard, il s'agit moins de déterminer qui a compétence que de savoir qui assume les frais de ces services et comment ceux-ci sont assurés.

La question connexe de l'inégalité des services assurés vient parfois s'ajouter à celle du partage des compétences. Comme on peut le constater d'après ce qui a été dit, la disponibilité des services publics de santé mentale peut varier d'une province à l'autre, surtout pour le détenu mis en liberté. Le même problème se pose lorsqu'un détenu est transféré dans un établissement de santé mentale provincial. Les détenus des pénitenciers dans une province donnée, par exemple, peuvent bénéficier d'une plus vaste gamme de services que ceux qui sont dans une autre province. Ces inégalités s'expliquent par les différences qui existent entre les provinces en ce qui concerne le niveau de richesse et les priorités sur le plan politique. Toutefois, les responsabilités qu'a le gouvernement fédéral, en vertu de la Constitution, à l'égard des détenus dans les pénitenciers demeurent inchangées par l'octroi de la libération conditionnelle ou le transfèrement dans un établissement de santé provincial; ces détenus restent sous la responsabilité du SCC jusqu'à la fin de leur peine. Ainsi, en s'acquittant de ses responsabilités, il devra parfois envisager de fournir des services en sus des services provinciaux, afin de combler les lacunes.

ORDONNANCES D'HOSPITALISATION

Les modifications qu'on propose d'apporter aux dispositions du *Code criminel* visant les troubles mentaux prévoient qu'un tribunal peut, au moment de la détermination de la peine et avec le consentement de la Couronne, de l'infracteur et de l'hôpital, rendre une ordonnance d'hospitalisation. Il peut ordonner à une personne souffrant de troubles mentaux aigus et nécessitant des soins immédiats de passer jusqu'à 60 jours dans une installation psychiatrique.

Les ordonnances d'hospitalisation soulèvent plusieurs questions relatives aux coûts. Par exemple, le gouvernement fédéral doit-il aider la province à supporter les coûts d'une ordonnance d'hospitalisation imposée à un infracteur, qui sera finalement incarcéré dans un pénitencier? De telles questions ne peuvent pas être traitées dans le présent document.

PARTIE II : LE DROIT AU TRAITEMENT

La partie précédente a décrit le système de prestation de services de santé mentale en vigueur et bon nombre des problèmes qui se posent à cet égard. La présente partie de ce document et celles qui suivent portent plus particulièrement sur les questions qui peuvent être abordées dans le cadre de la législation correctionnelle.

Cette partie examine la nature et l'envergure du « droit au traitement » et en précise le fondement en *common law*, dans les textes de loi et dans la *Charte*. Elle tente de déterminer si l'État est obligé d'assurer le traitement et, le cas échéant, l'étendue de son obligation. Sont examinées également les limites, sur les plans juridique et pratique, de cette obligation et, enfin, la question de savoir ce que les dispositions législatives doivent prévoir en matière de droit au traitement.

Il importe de distinguer entre l'obligation sur le plan juridique et l'obligation sur le plan moral d'assurer des services médicaux aux détenus. Le mot « droit » est généralement utilisé de plusieurs façons. Parfois, on utilise en parlant d'une revendication que les tribunaux accepteront. Plus souvent, toutefois, on l'utilise pour faire valoir des revendications d'ordre moral ou des attentes sur le plan social qui ne sont pas fondées en droit.

Sur le plan juridique, les mots « droit » et « devoir » représentent souvent les deux côtés d'une seule et même médaille. Ainsi, lorsque le droit au traitement est prévu par la loi, l'État se trouve de ce fait dans l'obligation d'assurer ce traitement, sinon l'infracteur peut recourir aux tribunaux. Dans le présent document, le mot « droit » est utilisé dans son sens juridique le plus strict.

LE DROIT AU TRAITEMENT : AVANT LA *CHARTE*

En faisant abstraction pour l'instant des dispositions de la *Charte* à cet égard, il semble bien que les textes de loi en vigueur ne prévoient pas expressément le « droit » aux services de santé. Cela peut sembler étrange, étant donné que le régime d'assurance-maladie en vigueur au Canada prévoit l'accès universel aux services médicaux quels que soient les moyens financiers de chacun. Toutefois, un examen minutieux des lois fédérales et provinciales sur la santé n'a révélé aucune disposition prévoyant expressément le droit aux services de santé. À première vue, la loi fédérale semble accorder un droit en prévoyant la participation du gouvernement fédéral aux frais de l'assurance-santé, en collaboration avec les provinces. L'article 10 de la *Loi canadienne sur la santé* stipule ce qui suit :

> « La condition d'universalité suppose qu'au titre du régime d'assurance-santé, cent pour cent des assurés de la province ait droit aux services de santé assurés ... »

L'article 12 de cette loi vise à assurer l'accès universel en interdisant la « surfacturation »

en ce qui concerne les services assurés. Il reste à déterminer, toutefois, si l'élimination des obstacles financiers et autres revient accorder le droit aux services médicaux. On pourrait soutenir que le fait de demander un rendez-vous chez le médecin ne donne pas automatiquement droit à ce rendez-vous. Le médecin n'a aucune obligation légale d'accorder une consultation.

En outre, les textes de loi fédéraux et provinciaux sur les services de santé excluent expressément certaines catégories de personnes du régime d'assurance-maladie. Comme on l'a déjà dit, les personnes « purgeant une peine d'emprisonnement dans un pénitencier » ainsi que les membres de la GRC et des Forces canadiennes sont exclus. Par conséquent, les détenus sous responsabilité fédérale n'ont pas droit aux services de santé aux termes des textes législatifs en vigueur.

Cependant, bien que les textes de loi en vigueur (à l'exception peut-être de la *Charte*, voir ci-dessous) de façon générale ne prévoient pas le droit aux services de santé, une exception est faite dans le cas des personnes qui, à cause de leur âge ou d'une infirmité, ou pour quelque autre raison, sont sous la garde ou la tutelle d'une autre personne. Cette exception revêt une importance primordiale pour ce qui est de prévenir les abus; en effet, la loi stipule que les parents, les chefs de famille et les tuteurs ont l'obligation d'assurer « les choses nécessaires à l'existence » à un enfant, un conjoint ou une autre personne leur charge si cette dernière, en raison de son incarcération, de son âge, d'une maladie ou de son aliénation mentale, est incapable de subvenir à ses propres besoins. L'omission de remplir cette obligation, lorsque cette omission entraîne la mort de la personne envers laquelle l'obligation doit être remplie, met sa vie en danger ou expose ou est de nature à exposer à un tort permanent la santé de cette personne, constitue une infraction au *Code criminel*. On a interprété ces dispositions de manière à inclure des services médicaux comme les transfusions de sang ou les traitement d'insuline. Jusqu'ici, aucun détenu n'a engagé des poursuites au criminel contre les autorités carcérales pour non-prestation des services de santé nécessaires. Il pourrait, d'ailleurs, s'avérer difficile de prouver qu'il y a « tort permanent ». En outre, les articles pertinents du *Code criminel* ont été rédigés il y a presque 90 ans et les choses nécessaires à la vie auxquelles ils font allusion semblent porter davantage sur la santé physique que la santé mentale.

La *Loi sur les pénitenciers* en vigueur ne comporte aucune disposition prévoyant expressément le droit aux services de santé mentale. Cependant, le *Règlement sur le service des pénitenciers* (RSP) prescrit ce qui suit :

> Soins médicaux et dentaires
>
> 16 Tout détenu doit bénéficier, conformément aux directives, des soins médicaux et dentaires essentiels dont il a besoin.

Les objectifs globaux de plusieurs Directives du Commissaire revêtent un intérêt particulier. L'objectif de la Directive DC-800 intitulée *Services médicaux, dentaires et de santé,* est le suivant :

> « S'assurer que les délinquants reçoivent des services médicaux, dentaires et de

santé conformément aux pratiques généralement en cours au Canada. »

La Directive DC-840, intitulée *Services de psychologie,* a l'objectif suivant :

> « Assurer des services de psychologie aux délinquants afin de les aider à résoudre leurs problèmes psychologiques et leurs troubles de comportement, à apprendre et adopter un comportement acceptable sur le plan social. »

Par ailleurs, l'objectif de la DC-850 sur les Services et programmes de soins de santé mentale est le suivant :

> « Promouvoir la santé mentale des délinquants en leur assurant l'accès approprié et équitable aux services professionnels de soins de santé mentale, de manière à les aider à s'adapter à l'établissement et à devenir des citoyens respectueux de la loi. »

Même si les Directives reconnaissent l'obligation du SCC d'assurer des services de santé mentale aux détenus, elles ne sont pas considérées comme ayant force de loi au même titre que les textes législatifs et réglementaires. Dans la décision qu'elle a rendue dans l'affaire Martineau et Butters (n° 1)[328], la Cour suprême du Canada a déclaré que les Directives en question n'ont pas force de loi, de sorte que les tribunaux ne les feront pas respecter.

Quoi qu'il en soit, les Directives du Commissaire sur les services de santé reflètent la politique du Service correctionnel du Canada. Cette politique non seulement reconnaît implicitement que le Service a l'obligation d'assurer des soins médicaux aux détenus sous sa responsabilité, mais prévoit en ce qui concerne la gamme et la qualité de ces soins des normes correspondant à celles des soins médicaux assurés au grand public.

LE DROIT AU TRAITEMENT ET LA *CHARTE*

Il ne fait pas de doute que la *Charte des droits et libertés* influe profondément sur la législation canadienne. Étant, contrairement à la Déclaration canadienne des droits, un document constitutionnel, la *Charte* fait partie de la loi fondamentale du pays. Elle accorde aux tribunaux de vastes pouvoirs en ce qui concerne les recours. Entre autres, les tribunaux peuvent déclarer nulles les lois contraires à la *Charte*. Pour ce qui est des personnes qui purgent une peine d'incarcération, la *Charte* a déjà eu d'importantes répercussions sur les procédures de libération conditionnelle, les décisions de transfèrement et d'autres procédures administratives influant sur les droits constitutionnels des détenus[329].

Les tribunaux ont souligné que la *Charte* vise à encourager le respect de la dignité de la personne et à promouvoir le fait que la personne est un être autonome et rationnel,

---

[328] *Martineau* c. *Le Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui,* [1978] 1 R.C.S. 118.

[329] Les effets de la *Charte* sont étudiés plus en détail dans le document de travail portant intitulé *Les autorités correctionnelles et les droits des détenus.*

capable de prendre ses propres décisions. Ce respect de la conscience et du jugement individuels est au cœur même de notre régime démocratique[330]. Dans cette optique, les droits et libertés prévus dans la *Charte* ne sont pas absolus; en effet, l'article 1 de cette dernière stipule qu'ils peuvent être restreints par une règle de droit, mais dans des limites raisonnables qui peuvent être justifiées[331]. En ce qui concerne la prestation de services de santé mentale aux détenus, l'article 7 de la *Charte* (vie, liberté et sécurité) et l'article 1 revêtent une importance primordiale. En outre, l'article 12 interdit « les traitements ou peines cruels et inusités » et l'article 15, le traitement inégal ou la discrimination. On examinera les incidences de chacun de ces articles sur le droit au traitement et l'étendue de ce droit.

VIE, LIBERTÉ ET SÉCURITÉ DE LA PERSONNE

La disposition de la *Charte* qui revêt le plus d'importance pour les besoins de la présente étude est l'article 7 qui se lit comme suit : « Chacun a droit à la vie, à la liberté et la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale ». Bien que la question ne soit pas encore réglée, plusieurs tribunaux de première instance ont donné à ces mots une interprétation assez générale, de sorte que le droit à la vie serait beaucoup plus qu'une question de survie; il s'agit aussi du niveau de vie minimum jugé décent dans la société canadienne.

Si la *Charte* prévoit le droit au traitement et donc l'obligation d'assurer le traitement prévue dans la *Charte*, sur quels critères doit-on se fonder pour déterminer l'étendue de ce droit ou de cette obligation?

Le problème tient essentiellement à la gamme des services de santé qui peuvent être visés par l'article 7 et à la mesure dans laquelle ils doivent être assurés par le système correctionnel. Les tribunaux pourraient décider que le droit à la « vie » ou à la « sécurité de la personne » comprend le droit aux soins et traitements psychiatriques, dans les cas aigus, subaigus et chroniques, et aux services thérapeutiques ou de santé mentale dans le cas de personnes souffrant d'autres désordres.

TRAITEMENTS OU PEINES CRUELS ET INUSITÉS

Il y a un rapport entre l'emprisonnement arbitraire et les traitements ou peines cruels et inusités interdits à l'article 12 de la *Charte*. Les peines cruelles et inusitées comprennent les châtiments arbitraires ou aléatoires, les châtiments injustifiés et inutiles, les châtiments imposés sans but correctionnel rationnel et les châtiments disproportionnés ou excessifs. Ces conditions, qui peuvent également s'appliquer aux traitements, donnent une idée des types de traitement et des cas où la non-prestation des soins voulus peut être contraire à la Constitution. L'article 12 de la *Charte* interdit clairement tout traitement cruel ou inusité. Cependant, les tribunaux supérieurs au Canada n'ont pas encore interprété cet article dans le contexte qui nous intéresse. On peut toutefois obtenir certaines indications en examinant l'interprétation donnée aux dispositions législatives

---

[330] *R.* c. *Big M Drug Mart Ltd. et autres*, [1985] 1 R.C.S. 295 p. 346.

[331] Le test est exposé par la Cour suprême du Canada dans *R.* c. *Oakes*, (1986] 1 R.C.S. 103.

analogues en vigueur aux États-Unis. La Cour suprême des États-Unis a déclaré que le fait de ne pas offrir le traitement nécessaire ne constitue pas une peine cruelle et inusitée à moins que cela ne résulte d'une indifférence voulue à des besoins graves de soins médicaux chez le prisonnier, laquelle indifférence voulue a pour effet d'infliger la douleur gratuitement et de façon délibérée[332]. Les tribunaux américains doivent déterminer s'il s'agit d'une série d'incidents[333] ou d'un manque de soins prolongé et non d'un incident isolé. En outre, ils examinent l'ensemble des circonstances pour décider s'il y a ou non négligence délibérée. Une série d'actes de négligence ou la preuve de lacunes systémiques graves en ce qui concerne la dotation, les installations, le matériel ou les procédures sont considérées comme preuves de négligence délibérée.

DROITS À L'ÉGALITÉ

En supposant que les détenus ont droit aux traitements nécessaires et que l'État est dans l'obligation de leur offrir ces traitements, quelles en sont les conséquences en ce qui concerne l'égalité d'accès aux services?

Avant l'adoption de la *Charte*, le problème se situait sur le plan moral dans la mesure où l'égalité de traitement dépendait de la volonté politique des gouvernements d'affecter les ressources humaines et financières nécessaires. La *common law* ne prévoyait aucun moyen d'assurer l'égalité devant la justice. Les textes législatifs adoptés à la suite de la Seconde Guerre mondiale interdisaient la discrimination fondée sur la race, la couleur, la religion et d'autres conditions prévues, mais n'accordaient aucun droit à l'égalité devant la justice.

Au-delà de la *common law* et de la législation dans le domaine des droits de la personne, la *Déclaration canadienne des droits* était censée garantir l'égalité devant la loi. Les tribunaux, toutefois, ont interprété la *Déclaration* de façon stricte, soutenant qu'il suffit que la loi soit appliquée de façon uniforme. La *Déclaration* a été interprétée comme autorisant les tribunaux à fermer les yeux sur les distinctions faites entre des groupes ou des catégories de personnes dans un but valable sur le plan législatif. Ainsi, seules les distinctions arbitraires, aléatoires ou irrationnelles étaient jugées non valables. Les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* sur les droits à l'égalité ont été rédigées avec soin de manière à remédier aux lacunes dans les textes législatifs antérieurs. Ainsi, la *Charte* précise que la loi ne fait acception de personne et « s'applique également à tous », et assure en outre à tous le droit à la même protection et au même bénéfice de la loi :

> 15(1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

---

[332] *Estelle* c. *Gamble*, (1976) 50 T. Ed. 2d 251 p. 260.
[333] *Robert E.* c. *Lane*, (1981) 530 F. Supp. 930.

(2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

Ces nouvelles exigences en matière d'égalité devant la loi soulèvent plusieurs questions. En premier lieu, le fait que les détenus sous responsabilité fédérale ne sont pas visés par les dispositions législatives régissant l'assurance-maladie peut être une source de préoccupation. En deuxième lieu, l'accès aux services, y compris ceux offerts aux détenus sous responsabilité fédérale bénéficiant d'une libération conditionnelle de jour par opposition à une libération conditionnelle totale ou une libération sous surveillance obligatoire, doit-il dorénavant être le même partout et pour tous? La question se pose parce que, comme on l'a expliqué plus haut, les détenus auxquels est accordée une libération conditionnelle totale ou une libération sous surveillance obligatoire sont considérés comme des « résidents » de la province concernée et donc visés par le régime d'assurance-maladie provincial, ce qui n'est pas le cas des libérés conditionnels de jour. En outre, comme dans un certain nombre de provinces les services psychologiques ne font pas partie des « services assurés » en vertu du régime d'assurance-maladie, certains détenus mis en liberté ont accès aux programmes thérapeutiques nécessaires, alors que d'autres n'y ont accès que si le gouvernement fédéral achète ces services du secteur privé. En troisième lieu, la *Charte* interdit-elle les différences de traitement en milieu carcéral fondées sur les différents types le libération conditionnelle?

On peut, sans entrer dans le détail, se demander si l'exclusion des détenus sous responsabilité fédérale de l'application des dispositions législatives régissant l'assurance-maladie est contraire à la *Charte. Il* est peu probable que les tribunaux empêcheront les gouvernements de faire ce genre de distinction en ce qui concerne la prestation de services de santé. Pour ce faire, il faudrait que les tribunaux soient persuadés que cette distinction, étant donné son but et ses effets, est déraisonnable, inéquitable et injustifiée[334].

La deuxième question a trait aux différents services de santé disponibles selon la situation de l'infracteur (soit selon qu'il s'agit d'un libéré conditionnel de jour qui a accès aux programmes fédéraux offerts en établissement ou d'un détenu bénéficiant d'une libération conditionnelle totale ou d'une libération sous surveillance obligatoire et admissible aux services assurés par la province dans la collectivité), ce qui pourrait également donner lieu à des poursuites en vertu de l'article 15 de la *Charte.* On peut soutenir que les deux catégories de détenus sont dans des « situations analogues » qui ne justifient pas les distinctions préjudiciables. Là encore, les tribunaux examineront le but et les effets de la distinction et devront déterminer si les buts visés auraient pu être atteints par quelque autre moyen n'ayant pas d'effet néfaste.

---

[334] *Andrews* c. *Law Society of British Columbia,* (1986), 2 B.C.L.R. (2d) 305 (C.A.C.B.) (appel interjeté auprès de la C.S.C.) et *Rebic* v. *A.G.B.C.,* (1986), 2 B.C.L.P. (2d) 364 (C.A.C.B.).

Les distinctions fondées sur le lieu de résidence ou la région pourraient également être contestées en vertu de l'article 15. Par exemple, si les détenus sous la responsabilité du SCC en Ontario ont accès à une gamme plus vaste de services médicaux postpénaux que les détenus en Colombie-Britannique, y a-t-il violation des droits prévus à l'article 15 de la *Charte?* Celle-ci exige-t-elle l'uniformité des services assurés, quelle que soit la province ou la région, lorsque la responsabilité à cet égard incombe au gouvernement fédéral?

Est-il permis au gouvernement fédéral de ne pas assurer les services de santé mentale fondamentaux dans une région ou un établissement donné alors que ces mêmes services sont offerts dans d'autres régions ou établissements? Les distinctions fondées uniquement sur la région ou le lieu de résidence peuvent être une source de préoccupation. Là encore, il faudra examiner le but et les effets de ces distinctions.

OBLIGATIONS ET NORMES PRÉVUES PAR LES TEXTES LÉGISLATIFS INTERNATIONAUX

Il y a longtemps que la question de l'obligation d'assurer les services de base aux prisonniers a été abordée dans les traités internationaux et les normes internationales établies à l'égard des établissements pénitentiaires. L'article 10 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques,* dont le Canada est l'un des signataires, précise ce qui suit :

> « Toute personne privée de liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine.
>
> Le régime pénitentiaire comporte un traitement des condamnés dont le but essentiel est leur amendement et leur reclassement social. »

Même si le *Pacte,* dans sa forme actuelle, ne fait pas partie de la législation canadienne, les tribunaux sont tenus d'interpréter les ambiguïtés dans les textes législatifs de manière à respecter les obligations internationales du Canada.

Le Canada se sent obligé de respecter l'ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus, même si ces règles ne font pas partie de la législation canadienne. Il est utile de rappeler ici la règle 62 :

> Les services médicaux de l'établissement s'efforceront de découvrir et devront traiter toutes déficiences ou maladies physiques ou mentales qui pourraient être un obstacle au reclassement d'un détenu. Tout traitement médical, chirurgical et psychiatrique jugé nécessaire doit être appliqué à cette fin.

D'autres règles prévoient le transfèrement des détenus « aliénés » dans des établissements pour malades mentaux et le traitement des détenus atteints « d'affections ou anormalités mentales » dans des établissements spécialisés. Malgré les critiques qui peuvent être formulées en ce qui concerne certains aspects de ces règles, y compris l'accent mis sur le

traitement médical et psychiatrique au lieu d'une approche thérapeutique plus générale, il s'agit néanmoins de dispositions qui visent à assurer aux détenus les services de santé mentale nécessaires.

L'ensemble de normes élaboré par l'Association canadienne de justice pénale et le SCC à l'égard des établissements pénitentiaires au Canada prévoit une vaste gamme de services de santé mentale à l'intention des détenus. Toutefois, l'accent est mis surtout sur les services psychiatriques assurés en établissement et il est prévu que les détenus souffrant de troubles émotionnels graves seront transférés dans les établissements appropriés pour malades mentaux.

AUTRES FACTEURS

L'étendue du droit au traitement peut également être cernée dans une certaine mesure au moyen de questions comme : « quelle sorte de besoins donne droit au traitement? »

En l'absence de jurisprudence canadienne dans ce domaine, il est utile d'examiner la décision judiciaire faisant jurisprudence rendue dans l'affaire *Bowring* c. *Godwin*[335] aux Etats-Unis, car elle pourrait aider à l'élaboration de textes législatifs pour le Canada. Le tribunal qui a statué sur l'affaire a décidé que le détenu avait droit aux services psychiatriques ou psychologiques nécessaires. Cette affaire permet de cerner un certain nombre de facteurs positifs qui servent à déterminer s'il y a lieu ou non d'assurer un traitement, entre autres, la disponibilité de programmes de traitement dont l'efficacité dans le cas du désordre en question est reconnue :

> « Nous sommes donc d'avis que Bowring (ou tout autre détenu) a droit aux traitements psychologiques ou psychiatriques jugés nécessaires si toutefois un médecin ou autre spécialiste de la santé qui, au moment de l'observation, ayant fait preuve des compétences et de l'attention voulues, a conclu avec un degré raisonnable de certitude sur le plan médical 1) que les symptômes du détenu témoignent d'une maladie ou d'une lésion grave; 2) que cette maladie ou lésion peut être guérie ou que l'état du malade peut être considérablement amélioré et 3) qu'un retard dans les soins assurés ou le refus d'assurer ces soins risque de causer un préjudice grave au détenu. »[336]

Le libellé de cette décision a été critiqué parce qu'il ne porte que sur le comportement anormal tout à fait évident et exclut les désordres qui ne peuvent être décelés qu'au moyen d'une évaluation psychiatrique ou psychologique. En outre, le texte insiste sur le fait que le désordre doit être guérissable ou que l'état du malade peut être considérablement amélioré, ce qui semble exclure les désordres chroniques. Enfin, comme le refus d'assurer les services nécessaires doit entraîner un risque de préjudice grave, il se pourrait que ces services soient assurés seulement dans les cas où l'on peut prévoir des dommages physiques et non dans le cas de désordres entraînant une détérioration progressive sur le plan psychique. C'est là une lacune à laquelle il y a lieu

[335] *Bowing* c. *Godwin*, (1977) 551 F. 2d 44.
[336] *Ibid.*, p. 47.

de remédier.

Néanmoins, l'affaire Bowring est utile non seulement dans la mesure où elle propose des critères qui imposent des limites justifiables au droit au traitement, mais parce qu'elle aborde la question de savoir qui doit prendre la décision en ce qui concerne le traitement. Manifestement, Bowring n'impose pas aux médecins le devoir d'assurer le traitement sur demande; le droit au traitement est plutôt le droit d'accès au traitement, et la décision finale, comme lorsqu'il s'agit d'un membre du public, appartient aux médecins. C'est là la pratique courante au sein du SCC, conformément aux Directives du Commissaire.

Il y a lieu de se pencher également sur une question connexe : le droit au traitement comprend-il le droit à une contre-expertise par des psychiatres de l'extérieur ou d'autres spécialistes de la santé mentale choisis par le détenu? On comprend la nécessité, en milieu carcéral, de prévoir des limites en ce qui concerne le recours aux contre-expertises. On reconnaît l'utilité de ces dernières et elles sont autorisées dans la collectivité. Le code de déontologie de l'Association médicale canadienne prévoit que :

> 5. Pour se conformer à la déontologie médicale, le médecin doit respecter le droit du malade ... de demander à celui-ci de consulter d'autres médecins de son choix.

Ce droit revêt une importance particulière dans le contexte carcéral étant donné que le patient ne peut consulter un autre médecin toutes les fois qu'il le veut.

Même si le droit à une contre-expertise entraîne avec lui des coûts importants, il semble nécessaire d'assurer aux détenus en établissement les recours en matière de santé dont jouissent les membres du public. Néanmoins, il y a peut-être lieu d'imposer certaines limites aux demandes de contre-expertise présentées en milieu carcéral. C'est ce que fait la politique actuelle du SCC afin d'éviter les abus attribuables à des demandes frivoles. En effet, le SCC paye la contre-expertise lorsque les spécialistes de la santé de l'établissement ou l'administrateur régional des Services de santé estiment qu'elle est légitime, sinon le détenu peut l'obtenir seulement s'il accepte d'en assumer les frais. Cela signifie que les détenus qui disposent de ressources suffisantes pourront s'offrir des services médicaux supplémentaires. D'autre part, on pourrait prétendre que ces soins ont été jugés inutiles par un personnel médical qualifié qui est régi par des normes professionnelles en matière de soins médicaux, y compris la disposition de l'Association médicale canadienne sur le recours à la contre-expertise citée plus haut. Par conséquent, une question importante se pose : les détenus ont-ils droit sans restriction à une contre-expertise, comme nous le proposons, ou faut-il imposer des limites (et lesquelles) à ce droit dans le contexte d'un établissement?

Enfin, en cherchant à déterminer l'étendue du droit au traitement, il y a lieu de prendre en considération, entre autres, les attentes du public et la norme professionnelle. À cet effet, il faut connaître les compétences professionnelles et spécialisées disponibles. Il se peut que les attentes du public en ce qui concerne les services de santé mentale soient trop élevées par rapport à ce que les spécialistes de la santé peuvent offrir, ce qui entraîne des problèmes sur les plans moral, éthique et juridique.

Le public s'attend certainement à ce l'on offre le traitement approprié, par exemple, aux détenus qui souffrent de dysfonctions sexuelles, de troubles émotionnels, de stress grave et de problèmes de maîtrise de l'agressivité. Les gestionnaires, eux aussi, demandent souvent l'aide de psychiatres, de psychologues et d'autres personnes lorsqu'il s'agit de prendre une décision relative au transfèrement ou à la mise en liberté de détenus souffrant de troubles psychiques ou du comportement, ou encore à la prise de mesures disciplinaires à leur égard. En outre, certains juges sont d'avis qu'il est « dangereux » de déterminer la peine à imposer sans avoir consulté les rapports psychiatriques, psychologiques et médicaux pertinents. Par ailleurs, la société et les autorités carcérales voient dans les services de santé un moyen non seulement d'aider à assurer la protection de la société, mais d'améliorer la gestion des établissements pénitentiaires et du régime de libération conditionnelle et de venir en aide aux détenus. L'utilité des services de santé mentale ne fait pas de doute; cependant, il est clair que les traitements psychiatriques et psychologiques ne peuvent répondre entièrement aux attentes. En effet, quelle que soit l'obligation d'assurer un traitement, celui-ci reste limité par la somme des connaissances dans le domaine. Il sera donc utile d'examiner les limites des compétences professionnelles parmi les facteurs permettant de déterminer en quoi consiste le droit au traitement.

Les problèmes liés à la fiabilité des décisions prises par les professionnels en ce qui concerne les services de réadaptation ont été exposés en détail dans une série de rapports fort utiles publiés au cours des dix dernières années. Celui qui a été rédigé par Webster et intitulé *Deciding Dangerousness : Policy Alternatives for Dangerous Offenders*[337] examine la situation actuelle en ce qui concerne les services de psychiatrie. Le problème, toutefois, ne tient pas uniquement au fait que les prévisions sont peu fiables. Il tient également aux divergences d'opinions en ce qui concerne les critères permettant de déceler une maladie ou un désordre donné et qui diffèrent selon le point de vue ou la formation du spécialiste[338]. Étant donné les problèmes de catégorisation et de classification, il n'est pas étonnant de constater que les diagnostics varient considérablement. En outre, les programmes de traitement sont loin d'être fiables. En 1981, aux États-Unis, un groupe de recherche sur les méthodes de réadaptation a constaté que la recherche de méthodes et de programmes de réadaptation n'avait pas vraiment porté fruit. Dans son rapport, le groupe a recommandé que l'on continue de chercher des traitements efficaces pour les détenus, mais fait une mise en garde contre l'élaboration de politiques sociales fondées sur l'hypothèse de la réadaptation[339].

Étant donné les nombreuses incertitudes en ce qui concerne la prestation des services et des programmes de santé mentale, il faut procéder à l'élaboration des programmes de façon systématique, avec soin et en se fondant sur le jugement des spécialistes. L'objectif est d'offrir des programmes et des traitements fiables et utiles au détenu et, ultérieurement, à la société, et ce, dans des conditions qui respectent la dignité et

---

[337] C. Webster et Bernard Dickens, *La détermination de la peine : la détermination de l'état dangereux*, (1983) Ottawa : ministère de la Justice.

[338] American Psychiatric Association, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 3e, 1980 (DSM-III).

[339] Lee Sechrest et al., *The Rehabilitation of Criminal Offenders : Problems and Prospects*, National Research Council, National Academy of Sciences, Washington, D.C., 1979.

l'autonomie de la personne. Les mesures proposées tout au long du présent document visent à fournir une structure judiciaire permettant la réalisation de cet objectif. À cet égard, il faut, en premier lieu, élaborer une définition du droit ou de l'obligation prévue dans la législation fédérale en matière correctionnelle concernant les services de santé mentale. Il convient de souligner que ces propositions sont destinées à alimenter le débat sur la nature des dispositions législatives nécessaires, leur degré de précision et leur effet sur les opérations correctionnelles.

1 **Les textes législatifs fédéraux en matière correctionnelle doivent stipuler expressément que le Commissaire du Service correctionnel du Canada a le devoir d'assurer les services de santé mentale nécessaires aux infracteurs sous la garde du Service. Il appartient au personnel médical compétent ou aux équipes de services de santé de déterminer les besoins d'un détenu en matière de services de santé mentale, ce dernier ayant le droit de demander une contre-expertise.**

2 **La définition de « services de santé mentale » donnée dans les textes législatifs fédéraux en matière correctionnelle doit préciser qu'il s'agit de tout traitement, programme ou service approuvé, conçu par des spécialistes et administré ou assuré pour le traitement de troubles de la pensée ou de l'humeur, de problèmes de perception ou d'orientation, ou de troubles de la mémoire qui entraînent une grave détérioration du jugement, du comportement, de la capacité de reconnaître la réalité ou de la capacité de faire face au quotidien.**

3 **Les textes législatifs fédéraux en matière correctionnelle doivent prévoir l'obligation d'offrir aux personnes sous la garde du Service correctionnel du Canada des services de santé mentale correspondant au niveau ou aux normes en vigueur dans la collectivité, et d'offrir des programmes répondant aux besoins spéciaux des détenus.**

OBSERVATION

La définition de « trouble psychique » ne se limite pas aux seuls troubles psychiatriques et prévoit le recours à toute une gamme de services de santé mentale, y compris les services psychologiques, de soins infirmiers, éducationnels et d'aumônerie. La définition tire son inspiration de celle donnée dans le projet de *Loi uniforme sur la santé mentale*. Tout en englobant, semble-t-il, une vaste gamme de maladies et de troubles du comportement, elle se limite en fait seulement à ceux qui entraînent un préjudice appréciable.

PARTIE III : LE CONSENTEMENT AU TRAITEMENT

Si l'on accepte l'existence, d'une part, du devoir d'assurer le traitement, doit-on également accepter, d'autre part, celle du devoir de se soumettre au traitement, ou bien le consentement de l'intéressé est-il nécessaire? En examinant la question du consentement au traitement, parfois aussi appelé droit de refuser le traitement, on fera allusion aux principes constitutionnels et de la *common law*, aux normes internationales et aux codes d'éthique professionnelle. On exposera les exigences prévues en *common law* en ce qui concerne le consentement en toute connaissance de cause (ou, inversement, la renonciation à cette exigence), ainsi que certains cas pertinents faisant exception à l'application de ce principe de la *common law*. Cette partie du document se termine par un examen des dispositions législatives essentielles qui portent sur la question du consentement.

Le droit de toute personne de ne pas faire l'objet d'ingérence injustifiée et injustifiable de la part l'État est reconnu en *common law* aussi bien que dans la *Charte*. Chacun a droit à l'inviolabilité et au respect de sa personne. Le *Code criminel* reflète ces valeurs (par ex., en considérant les voies de fait comme une infraction), de même que le droit civil, qui prévoit une action en dommages-intérêts pour coups, atteinte ou autre dommage à la personne. La loi prévoit un recours en cas de négligence de la part d'un médecin ou toute autre personne qui procède à une intervention chirurgicale ou autre atteinte physique outrepassant les instructions ou le consentement du patient. Les détenus, de façon générale, ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi que tous les citoyens; ils ne sont exclus ni par la *common law* ni par la *Charte* des dispositions législatives concernant le consentement au traitement. Or, le droit à l'inviolabilité de sa personne suppose le droit de refuser, voire d'interrompre, un traitement. On a invoqué comme fondement de ce droit le droit à la vie privée et, dans certains cas, à la liberté de parole, de conscience ou de religion.

Le respect de la dignité de la personne et de l'être humain en tant qu'individu autonome capable de faire u choix et responsable de ses décisions et de ses actes est entériné en *common law* aussi bien que dans la *Charte*. Cette dernière, d'ailleurs, exprime ces valeurs, explicitement ou implicitement, dans divers articles. L'article 7, tout particulièrement, garantit à chacun le droit à la sécurité de sa personne et précise qu'il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principe de justice fondamentale. Comme on l'a déjà dit, l'article 1, tout en autorisant l'imposition de certaines limites à ces droits, précise que ceux-ci ne peuvent être restreints que par une règle de droit et ce, dans des limites raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans une société libre et démocratique.

La politique actuelle du SCC, exposée dans la DC-803 intitulée *Consentement relatif aux traitements médicaux, dentaires ou psychiatriques*, applique le principe du consentement éclairé ou donné en toute connaissance de cause. Dans ses divers rapports sur la

détermination de la peine et le prononcé de la sentence[340], les services de santé et le consentement à l'acte médical[341], la Commission de réforme du droit du Canada a toujours réaffirmé que le principe général du consentement éclairé doit être entériné dans les textes de loi :

> « Nos règles juridiques, qu'elles soient fédérales ou provinciales, traduisent toutes le souci de protéger la personne humaine contre les atteintes non librement consenties dont elle peut faire l'objet. »[342]

Toutefois, sauf quelques exceptions, ce principe n'est pas expressément stipulé dans les textes de loi. Certaines provinces n'abordent pas du tout la question, alors que d'autres l'abordent uniquement dans le cadre de leur loi sur la santé mentale qui prévoit l'internement et le traitement obligatoire dans certaines conditions. À cet égard, la province de Québec fait exception. En effet, le *Code civil* du Québec reconnaît les principes de l'inviolabilité de la personne et du consentement au traitement. Contrairement aux textes de loi des autres provinces, le *Code civil* impose par ailleurs le devoir, obligatoire pour tous, d'aider à préserver la vie en cas d'urgence. Ce principe est pertinent car il peut être invoqué dans certains cas pour justifier l'administration du traitement sans le consentement de l'intéressé, tel qu'exposé ci-après.

Les codes d'éthique professionnelle reconnaissent également le principe du consentement éclairé ou donné en toute connaissance de cause. Le Code de déontologie de l'Association médicale canadienne précise ce qui suit :

> 5. Pour se conformer à la déontologie médicale, le médecin doit respecter le droit du malade de choisir lui-même son médecin et de suivre ou non les conseils qui lui sont donnés (même après avoir choisi son médecin, le malade conserve le droit de demander à celui-ci de consulter d'autres médecins de son choix);
>
> 14. Pour se conformer à la déontologie médicale, le médecin doit administrer le traitement qu'il juge approprié dans le cas ou le patient est incapable de donner son consentement et en l'absence de toute personne habilitée à ce faire.

Les associations de psychologie provinciales exigent également le consentement en toute connaissance de cause.

En ce qui a trait au consentement, un autre facteur a été souligné dans le passé : il s'agit de l'expérimentation dans le domaine médical. Divers pactes et traités internationaux, les codes de déontologie des diverses professions intéressées et la *common law* se préoccupent tous des risques que présentent les expériences dans le domaine médical en ce qui concerne la dignité et la liberté humaines. Dans une décision judiciaire faisant jurisprudence rendue au Canada dans l'affaire *Halushka* c. *l'Université de la*

---

[340] Commission de réforme du droit du Canada, *Principes directeurs : sentences et mesures non sentencielles dans le processus pénal*, (1976) Ottawa.
[341] Commission de réforme du droit du Canada, *Les techniques de modification du comportement et le droit pénal*, document de travail n° 43, (1985) Ottawa, et *Le consentement à l'acte médical*, (1980) Ottawa.
[342] *Les techniques de modification du comportement et le droit pénal*, *supra*, note 27, p. 30.

Saskatchewan[343], dans laquelle un étudiant universitaire avait subi des lésions graves après avoir accepté de participer à une expérience contre rémunération, le tribunal a statué que la divulgation complète du risque est une condition préalable au consentement valable.

Le Code de déontologie de l'Association médicale canadienne comporte une norme analogue :

Recherche clinique

> 17 .... (le médecin doit) s'assurer, avant d'entreprendre toute recherche clinique portant sur des êtres humains, que cette recherche est conforme à la science et à l'éthique, qu'elle est approuvée par un comité responsable et qu'elle est suffisamment planifiée et contrôlée pour qu'il soit improbable que le sujet subisse un tort; s'assurer que cette recherche et le but de l'expérience justifient le recours à la méthode employée; avant de procéder, obtenir le consentement du sujet ou de ses mandataires et ne tenter l'expérience qu'après en avoir expliqué le but et exposé les conséquences dangereuses s'il y a lieu;

Des principes d'éthique analogues sont en vigueur dans les diverses associations médicales provinciales. En outre, l'article 7 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* interdit de soumettre une personne sans son « libre consentement » à une expérience médicale ou scientifique. Nous nous rallions à ce point de vue, tel qu'en fait foi nos recommandations, aux pages 34 et 35.

Il n'est pas étonnant de constater que la loi exige le consentement éclairé, c'est-à-dire le consentement donné librement et en toute connaissance des risques, y compris de la gravité des risques qu'une personne raisonnable tiendrait à connaître avant de consentir au traitement. Ainsi, la jurisprudence ne laisse pas au médecin le soin de décider de communiquer les risques que comporte le traitement suivant qu'il le juge à propos. En outre, le patient-client a le droit de connaître l'opinion générale qu'a le milieu médical sur le traitement donné et non seulement celle d'un médecin en particulier. Bref, le rapport entre le médecin et le patient ne ressemble nullement à celui entre père et fils; il s'agit plutôt d'un rapport démocratique où la décision du patient est respectée. Par ailleurs, la loi n'exige pas du patient qu'il prenne une décision « rationnelle » ou même la décision attendue. Elle exige seulement que le patient prenne sa décision librement, en toute connaissance de cause et qu'il soit en pleine possession de ses facultés mentales au moment où les risques lui sont expliqués.

Une exception est faite dans le cas des personnes trop malades pour donner leur consentement en toute connaissance de cause. Aux termes des lois provinciales sur la santé mentale, une personne peut être déclarée atteinte d'incapacité mentale et placée contre son gré dans un établissement de santé mentale. Les critères de placement varient. Dans certaines provinces, on ne fait pas de distinction entre les « facultés mentales » jugées à des fins de placement éventuel et la capacité de consentir au traitement ou de le

---

[343] *Halushka c. Université de la Saskatchewan*, (1965) 53 D.L.R. (2d) 436 (C.A. Sask.).

refuser en toute connaissance de cause. Une fois la personne placée dans un établissement de santé mentale, on lui administre généralement sans son consentement le traitement que les spécialistes concernés jugent approprié. Le projet de *Loi uniforme sur la santé mentale* fait une distinction entre la possession des facultés mentales et le consentement, et prévoit l'obtention du consentement même des patients internés. Le paragraphe 26(14) de ce projet de loi autorise toute personne capable de comprendre les fins auxquelles son consentement est demandé et les conséquences de l'accord ou du refus de son consentement à faire un choix. Le projet de loi comporte également des dispositions analogues à celles de diverses lois provinciales en vigueur et qui autorisent le consentement par personne interposée. Ainsi, lorsque le patient est incapable de donner son consentement en toute connaissance de cause, la décision peut être prise par son parent le plus proche, un tuteur nommé en bonne et due forme ou un comité d'examen.

Selon la plupart des lois provinciales sur la santé mentale, sont atteintes d'incapacité mentale les personnes qui 1) souffrent de troubles psychiques et 2) sont manifestement incapables de prendre soin d'elles-mêmes, 3) risquent de s'infliger des blessures graves ou 4) risquent d'infliger des blessures graves à autrui. Le comportement (d'une personne souffrant de troubles psychiques) qui constitue un « problème de gestion » justifie-t-il que l'on déclare l'intéressé atteint d'incapacité mentale et donc qu'on lui administre un traitement sans son consentement? On pourrait, comme solution de rechange, placer l'intéressé en isolement ou le transférer dans un établissement provincial de santé mentale, avec son consentement.

Dans le cas des détenus sous responsabilité fédérale, l'attestation d'incapacité mentale est assujettie aux critères provinciaux établis à ce sujet, que l'attestation soit faite au moment du transfèrement dans une installation provinciale ou dans un centre psychiatrique régional. Comme les critères provinciaux à cet égard varient, tous les détenus sous responsabilité fédérale ne font peut-être pas l'objet d'un même traitement. Cependant, il s'agit de différences « dont la justification (peut) se démontrer » et qui ne sont donc pas contraires à l'article 1 de la *Charte,* étant donné les problèmes qui seraient liés à toute tentative de la part du gouvernement fédéral d'adopter ses propres critères d'attestation afin d'assurer à tous les détenus sous sa responsabilité un traitement uniforme. Si le projet de *Loi uniforme sur la santé mentale* est adopté, cette inégalité de traitement disparaîtra.

Quels critères devraient régir la décision d'administrer un traitement auquel elle n'a pas consenti à une personne qui est incapable de prendre à cet égard une décision en toute connaissance de cause? Dans son document de travail n° 43 intitulé *Les techniques de modification du comportement et le droit pénal,* la Commission de réforme du droit du Canada préconise le principe de la proportionnalité des avantages et des risques. On peut soutenir que cette proportionnalité est absente, par exemple, dans le cas d'une lobotomie pratiquée à titre d'expérience sur une personne reconnue coupable d'une infraction avec violence et apparemment incapable de faire face au stress sans avoir recours à la violence. En pareil cas, le principe de la proportionnalité exige que l'on tienne compte, d'une part, de l'atteinte à la vie privée et à l'autonomie que constitue l'intervention et, d'autre part, des risques, des chances de succès et des effets secondaires prévisibles du

traitement. Il faut tenir compte également de divers facteurs connexes, tels la validité du traitement proposé et la mesure dans laquelle il est accepté par des spécialistes compétents. Parmi les autres critères énoncés, précisons que le traitement devrait avoir pour seul et unique but d'améliorer l'état du détenu-patient; que la décision prise en matière de traitement doit être généralement conforme à celle qui serait prise en milieu non carcéral; et que le traitement ne doit pas dépasser ce qui est raisonnablement nécessaire pour permettre au détenu-patient de comprendre ce dont il s'agit et de prendre une décision autonome.

Lorsque l'intéressé est capable de comprendre, le consentement obtenu doit avoir été donné librement et non être le résultat de mesures coercitives. C'est pourquoi la Commission de réforme du droit du Canada a signalé, dans son document le travail n° 43, que le traitement offert aux détenus comme condition à leur mise en liberté anticipée risque d'être considéré comme une mesure coercitive. D'ailleurs, il se peut que tout consentement obtenu en milieu carcéral soit, de par sa nature, involontaire et le résultat de mesures coercitives. Dans la décision rendue dans l'affaire *Kaimowitz*[344] aux États-Unis, le tribunal a, en effet, jugé que la signature du détenu sur une formule de consentement à une intervention psychochirurgicale ayant pour but de réduire les stimuli agressifs dans le cerveau ne représentait pas un consentement véritable, et il a décrété que l'intervention expérimentale envisagée était contraire au droit à l'inviolabilité de l'esprit.

Il y a peut-être lieu de faire une distinction entre les conditions coercitives qui comportent un aspect inéquitable ou déraisonnable et celles qui incitent vivement le détenu en arriver à une certaine conclusion, mais qui ne sont pas plus « coercitives » que de nombreux autres facteurs qui entrent en cause dans les décisions qu'il est appelé à prendre tous les jours. Les détenus analphabètes, alcooliques ou qui manquent de compétences psychosociales, par exemple, peuvent ne pas vouloir suivre des cours ou participer à un programme d'orientation scolaire. Est-il inéquitable ou coercitif, cependant, de s'attendre qu'ils participeront à des programmes approuvés comme condition de leur mise en liberté anticipée? La probation est souvent assortie d'une condition « coercitive » de participation à des services éducatifs ou de santé. Les enfants sont tenus d'aller à l'école jusqu'à l'âge de 15 ans, supposément dans l'intérêt de la société, afin de joindre les rangs des citoyens scolarisés et qui possèdent les compétences psychosociales nécessaires. Les différences dans le degré d'atteinte à l'inviolabilité de la personne distinguent de tels programmes de modification du comportement de ceux dont il est question, par exemple, dans l'affaire *Kaimowitz*. Les décisions rendues dans les affaires de ce genre aux États-Unis témoignent en général du souci de s'assurer que le consentement obtenu en milieu carcéral est donné en toute connaissance de cause. Cette préoccupation découle de la reconnaissance de la dignité inhérente de l'être humain capable de décider s'il veut ou non exercer son droit à l'inviolabilité de sa personne. Dans l'affaire *Kaimowitz*, le principe est appliqué dans des circonstances présentant un risque grave pour le détenu.

La politique en vigueur au SCC exige que l'on obtienne le consentement du détenu avant que celui-ci n'entreprenne un traitement dans un centre psychiatrique régional. Ces

---

[344] *Kaimowitz* c. *Michigan Department of Health*, (1973) 42 U.S.L.W. 2063.

centres offrent des traitements aux détenus qui souffrent de troubles d'ordre psychiatrique graves (pharmacothérapie) et des programmes de counseling de groupe à ceux qui souffrent de troubles du comportement liés à l'agression ou la violence et aux dysfonctions sexuelles. On utilise une formule de consentement rédigée en des termes généraux. Il faudrait en plus que le médecin communique les renseignements nécessaires au détenu de vive voix et dans des termes que celui-ci peut comprendre, comme cela se fait dans la collectivité. Toutefois, il pourrait être utile d'inclure avec les formules de consentement une description du programme ou traitement et des précisions quant à la durée des effets ou des conséquences prévus (négatifs aussi bien que positifs) de toute pharmacothécapie. Les codes d'éthique professionnelle auxquels on a fait allusion plus haut prévoient des critères utiles à ce sujet.

En ce qui concerne l'admission volontaire au centre psychiatrique régional ou à l'infirmerie de l'établissement, l'argument selon lequel une demande d'admission représente un consentement au traitement qui sera prescrit, quel qu'il soit, n'est pas valable. De même, il n'est pas valable non plus de soutenir que le patient a implicitement renoncé à son droit de refuser son consentement au traitement. La renonciation au droit de refuser un traitement doit être exprimée clairement, sans aucune ambiguïté et en pleine connaissance des conséquences, tout comme la renonciation d'autres droits constitutionnels. Il est utile d'examiner à cet égard la décision rendue récemment par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R.* c. *Clarkson*[345] en ce qui concerne la renonciation au droit d'être représenté par un avocat. Par analogie avec cette décision, la présentation dune demande de placement dans un établissement de santé mentale ne peut être considérée comme entraînant la renonciation du droit constitutionnel de refuser un traitement ou de l'interrompre. Il existe diverses formes d'expression de la renonciation à ce droit qui sont valables, mais la simple signature apposée par l'intéressé sur la formule de consentement dans le cadre du processus d'admission ne suffit pas.

Pour résumer, il faut obtenir et respecter le consentement donné par le détenu de son plein gré et en toute connaissance de cause. Même lorsque le détenu est « interné » en vertu des lois provinciales sur la santé en raison de son incapacité mentale, le critère qui est de plus en plus accepté semble être celui de la mesure dans laquelle le détenu comprend les renseignements qui lui ont été communiqués concernant le traitement envisagé. S'il n'est pas capable de comprendre ces renseignements, le choix peut être fait ou le consentement donné par personne interposée, conformément aux lois provinciales pertinentes. Le besoin d'assurer l'uniformité entre les provinces en ce qui concerne les critères d'attestation et de consentement est évident.

Enfin, la décision d'administrer un traitement aux personnes déclarées atteintes d'incapacité mentale et qui, en outre, sont incapables de comprendre les conséquences du traitement envisagé doit être assujettie aux critères établis en ce qui concerne le caractère raisonnable du traitement et la proportionnalité des risques et des avantages. À cet égard, il faut tenir compte non seulement du degré d'atteinte à la vie privée, mais des risques prévus et des chances de succès.

---

[345] *R.* c. *Clarkson*, [1986] 1 R.C.S. 383.

4) **Les lois fédérales en matière correctionnelle doivent reconnaître expressément le principe du consentement au traitement donné librement et en toute connaissance de cause par une personne capable de comprendre de quoi il s'agit ainsi que les conséquences de sa décision.**

5) **Les lois fédérales en matière correctionnelle doivent reconnaître expressément le droit de telle personne sous la garde du SCC de refuser le traitement.**

6) **Les lois fédérales en matière correctionnelle doivent prévoir ce qui suit :**

   a) **Les expériences médicales doivent se conformer aux critères rigoureux établis concernant les programmes approuvés par des spécialistes et ne doivent être menées qu'avec le consentement de l'intéressé.**

   b) **Les infracteurs peuvent participer à des programmes de thérapie expérimentale pourvu que 1) le programme ait été approuvé et qu'il soit considéré comme valable sur le plan médical et conforme aux normes médicales reconnues; 2) l'infracteur ait donné son consentement par écrit, de plein gré et en toute connaissance de cause; 3) dans le cas de la psychochirurgie, la stimulation du cerveau par impulsions électriques et le conditionnement par aversion, le traitement ait été approuvé par un tribunal compétent à la suite d'une audience visant à déterminer si le programme est valable et si l'infracteur a effectivement donné son consentement en toute connaissance de cause.**

   c) **Un programme doit être considéré comme valable sur le plan médical et conforme aux normes médicales reconnues seulement après avoir été examiné par un comité établi conformément aux dispositions législatives pertinentes et chargé d'en évaluer la validité sur le plan médical.**

   d) **Un infracteur ne doit être réputé avoir donné son consentement en toute connaissance de cause qu'après examen de ce consentement par un comité autonome composé de non-professionnels, y compris des infracteurs ou des anciens infracteurs.**

   e) **Pour les besoins des lois en matière correctionnelle, le consentement est donné en toute connaissance de cause lorsque l'infracteur est informé 1) des effets probables, y compris les**

effets secondaires possibles, du traitement en question; 2) de la probabilité et du degré d'amélioration, de rémission, de maîtrise ou de guérison; 3) de l'incertitude en ce qui concerne les avantages et les risques; 4) des solutions de rechange possibles; et 5) de la possibilité d'abandonner le traitement à n'importe quel moment.

Traitement sans consentement

7 Les lois fédérales en matière correctionnelle doivent prévoir ce qui suit :

a) Lorsqu'un infracteur est incapable de donner son consentement en toute connaissance de cause, il peut, sur présentation d'une demande à cet effet en vertu de la loi sur la santé mentale de la province concernée, être déclaré atteint d'incapacité mentale, auquel cas son parent le plus proche, son tuteur ou le directeur des services de santé mentale de l'établissement de santé mentale en cause peut autoriser le traitement approprié.

b) Lorsque l'infracteur n'y a pas consenti lui-même, le traitement doit être administré de la manière la moins intrusive possible et seulement dans la mesure nécessaire pour permettre à l'infracteur de reprendre possession de ses facultés mentales.

c) En cas d'urgence, l'infracteur qui souffre d'un trouble psychique grave et qui refuse son consentement à un traitement peut être transféré dans un établissement de santé mentale provincial sans autorisation judiciaire préalable

i. s'il risque de s'infliger des blessures graves ou d'en infliger à d'autres; et

ii. si le directeur de l'établissement de santé mentale concerné consent au transfèrement et ordonne le traitement raisonnable nécessaire.

PARTIE IV : L'ALIMENTATION FORCÉE

À première vue, le lien entre l'alimentation forcée et les services de santé mentale pour les détenus n'est pas évident. Cependant, bon nombre des questions qui se posent en ce qui concerne l'alimentation forcée sont les mêmes que celles que soulève le droit de refuser le traitement.

La jurisprudence canadienne ne précise pas clairement si l'État a, oui ou non, le devoir d'alimenter de force les détenus ou autres personnes qui, intentionnellement et en toute connaissance de cause, refusent un traitement ou les choses nécessaires à l'existence. Dans une situation où la vie d'une personne était en danger, un tribunal au Québec a émis une ordonnance autorisant une intervention chirurgicale forcée pour enlever un fil de fer logé dans la gorge d'un immigrant détenu qui s'était vu refuser le droit d'entrée au Canada[346]. L'immigrant en question, M. Nieniec, avait refusé cette intervention, soutenant qu'il préférait mourir plutôt que de retourner en Pologne. Il importe de noter dans ce cas la manipulation implicite des fonctionnaires concernés, comme c'est le cas peut-être aussi dans de nombreuses grèves de la faim pratiquées dans le contexte correctionnel. On ne sait pas si le tribunal a tenu compte de ce facteur, car la décision d'autoriser le traitement était fondée expressément sur le devoir de l'État de préserver la vie, devoir qui, selon le juge, l'emportait sur l'autonomie de l'individu. Comme on l'a déjà dit, le *Code civil* du Québec impose l'obligation d'administrer un traitement en cas d'urgence; cela a peut-être également influé sur la décision du tribunal. En outre, les décisions rendues par les tribunaux québécois ont permis de dégager certaines notions collectives du bien commun.

En Colombie-Britannique, la Cour d'appel a refusé d'ordonner aux fonctionnaires du secteur correctionnel d'administrer un traitement médical pour sauver la vie d'une détenue Doukhobor, Mary Astaforoff, qui avait entrepris, intentionnellement et en toute connaissance de cause, de se laisser mourir de faim[347]. La Cour n'était pas convaincue que les fonctionnaires du secteur correctionnel avaient le devoir d'alimenter de force un détenu en pareil cas. Toutefois, elle n'a pas déclaré non plus que ce devoir n'existe pas.

D'après la jurisprudence américaine, lorsqu'un détenu refuse un traitement dans le but, semble-t-il, de manipuler le système pour en tirer un avantage quelconque, le tribunal peut passer outre au refus du détenu d'accepter les choses nécessaires à l'existence.

Dans une affaire aux États-Unis mettant en cause une demande d'autorisation d'alimenter de force un détenu, le juge dissident n'était pas convaincu que l'intérêt de l'État, qui voulait que la vie du détenu soit préservée afin que celui-ci puisse être reconnu coupable d'accusations portées contre lui, l'emportait sur le droit du détenu à la vie privée et à l'autonomie. Le juge n'était pas d'avis que permettre au détenu de s'abstenir de manger équivalait à l'aider à se suicider. Selon lui, il s'agissait simplement de respecter le droit du détenu à l'inviolabilité de sa personne et à sa propre décision à ce sujet. La décision

---

[346] *Vérificateur Général du Canada* c. *Hôpital Notre-Dame et autres*, (1984), 8 C.R.R. 382 (C.S Qué.)
[347] *A.G.B.C.* c. *Astaforoff*, (1984) 4 W.W.R. 385 (C.A.C.B.)

du détenu de se laisser mourir de faim ne portait nullement atteinte aux droits d'autres personnes, a déclaré le juge, et en décidant de ne pas avoir recours à l'alimentation forcée, on n'aidait pas le détenu à se suicider : on lui permettait tout simplement de hâter une mort naturelle.

Dans sa décision dissidente, le juge Douglas a énoncé les critères suivants, qu'il y a lieu de prendre en considération pour l'élaboration de textes législatifs :

> « J'estime donc que tout détenu qui souhaite éviter l'alimentation forcée doit demander à l'établissement une audience en présence d'un fonctionnaire neutre qui permettra d'établir 1) que le détenu ne présente pas de condition ou de revendication à laquelle le personnel des services correctionnels doit se plier pour lui faire abandonner son jeûne; 2) qu'il est en possession de ses facultés mentales, qu'il entreprend son jeûne de son plein gré et qu'il en comprend bien toutes les conséquences; 3) qu'il a été examiné par un médecin qui lui a expliqué les états et les réactions physiques qu'il connaîtra (consentement donné en toute connaissance de cause); 4) qu'il décharge volontairement les fonctionnaires et le gouvernement qui ont la garde de sa personne de toute responsabilité civile et criminelle (y compris en ce qui concerne toute revendication présentée en vertu de 42 U.S.C. 1983); 5) qu'il renonce à son droit à un tuteur nommé pour prendre une décision à sa place lorsque son état se sera détérioré au point où il ne sera plus en possession de ses facultés mentales; et 6) qu'il accepte que les autorités ne lui fourniront aucune aide sur le plan médical, c'est-à-dire que sa mort surviendra sans intervention aucune de l'État. »[348]

La politique du SCC permet l'alimentation forcée dans certains cas. La DC-825, intitulée *Grèves de la faim,* stipule ce qui suit :

> 4. Il est permis d'appliquer les procédures en matière d'alimentation forcée seulement lorsqu'un psychiatre a déterminé que la capacité du détenu de juger de manière rationnelle s'est détériorée et que, d'après l'avis médical, c'est le seul moyen raisonnable de préserver la vie de ce détenu.

Pour résumer, bien que la jurisprudence au Canada ne reconnaisse pas explicitement le « droit de mourir », elle ne prévoit pas expressément non plus le devoir de préserver la vie des détenus sous responsabilité fédérale qui, étant en pleine possession de leurs facultés mentales, refusent en toute connaissance de cause le traitement et les choses nécessaires à l'existence au point de se laisser mourir. Il faut éliminer les ambiguïtés auxquelles font face à la fois les administrateurs des services correctionnels et les détenus lorsqu'il est question de recours à l'alimentation forcée.

Pour les besoins de la consultation, on propose que les textes de loi en matière correctionnelle devraient stipuler clairement que la décision d'une personne en possession de ses facultés mentales de refuser les choses nécessaires à l'existence doit être respectée, par exemple :

---

[348] *Re Caulk,* (1984) 480 A. 2d 93 (C.S. N.H.), p. 100.

8 Les lois fédérales en matière correctionnelle doivent stipuler que le Commissaire du Service correctionnel du Canada ne doit pas autoriser l'alimentation forcée des détenus et que personne n'a le droit d'alimenter un détenu de force.

Cela soulève toutefois la question de savoir si cette décision doit être respectée quels qu'en soient les motifs, que ceux-ci soient religieux, personnels ou politiques, et s'il doit y avoir des exceptions à la règle générale.

Lorsque l'état physique d'un détenu se détériore au point où il doit être hospitalisé, le transfèrement dans un hôpital de l'extérieur sera et devra être autorisé pour des raisons médicales. Les soins médicaux, y compris l'alimentation forcée, deviennent alors la responsabilité des établissements provinciaux et les lois fédérales en matière correctionnelle ne s'appliquent pas.

Si un psychiatre est d'avis que le détenu est incapable de prendre une décision rationnelle en matière d'alimentation, le détenu peut être transféré dans un établissement psychiatrique et, conformément aux lois provinciales pertinentes concernant le traitement des personnes incapables de donner ou de refuser leur consentement, pourra être soigné. Cet établissement pourrait être un centre psychiatrique provincial ou une installation de soins médicaux ou psychiatriques du SCC. Une exception à la règle générale se lirait comme suit :

(1) L'alimentation forcée dans une installation du SCC ne sera autorisée qu'en conformité avec les lois provinciales pertinentes qui régissent les traitements sans consentement.

Cette exception est-elle acceptable?

De plus, nous désirons soumettre à la consultation la question suivante : peut-il exister des situations où la décision d'un détenu de se laisser mourir de faim pourrait « empiéter sur les droits d'autres personnes », ou même mettre leur vie en danger, et si des situations de ce genre peuvent justifier l'alimentation forcée.

PARTIE V : RÉPERCUSSIONS DU DROIT AU TRAITEMENT SUR LES DÉCISIONS PRISES EN ÉTABLISSEMENT

Étant donné, d'une part, le devoir d'assurer le traitement (ou le droit au traitement) et, d'autre part, le droit de refuser le traitement, quelles en sont les répercussions sur les décisions prises en établissement aux étapes critiques du placement, du classement, du transfèrement, de l'audience disciplinaire, voire de l'octroi ou du refus de la libération conditionnelle ou sous surveillance obligatoire? Quelles modifications y a-t-il lieu d'apporter, le cas échéant, aux textes législatifs ou aux règlements en vigueur? Et en premier lieu, en vertu de quels règlements ou de quelles directives visant les diverses étapes du processus énumérées ci-dessus, les fonctionnaires sont-ils tenus de prendre en considération les besoins en matière de santé mentale des détenus?

RÉCEPTION/PLACEMENT

À l'étape de la réception ou du placement, le *Règlement sur le service des pénitenciers* exige « une enquête sur l'état de santé, l'état psychologique et la condition sociale... » du détenu et que celui-ci soit placé dans « l'institution qui semble la plus appropriée, compte tenu ... de la protection de la société ... et du programme de traitement disciplinaire jugé le plus approprié au détenu ». La Directive du Commissaire n° 500 intitulée *Réception et initiation des délinquants* prévoit un processus de réception permettant de s'assurer que tous les nouveaux détenus font l'objet, pour ce qui est de leurs besoins en matière de sécurité et de programmes, d'une évaluation complète sur divers plans, soit médical, psychologique, psychiatrique, professionnel et scolaire (art. 2).

CLASSEMENT

Outre les énoncés de nature générale dans le Règlement susmentionné, il n'y a pas d'autres allusions précises aux besoins en matière de santé mentale des détenus dans le processus de classement. Cependant, selon la Directive du Commissaire citée plus haut, les fonctionnaires doivent, lorsqu'ils prennent des décisions en matière de placement, tenir compte des « besoins en matière de programmes du délinquant » ainsi que d'autres facteurs comme les besoins en matière de sécurité (art. 9).

TRANSFÈREMENTS

Le Règlement ne comporte pas non plus de dispositions précises en ce qui concerne les besoins en matière de santé mentale du détenu au moment du transfèrement. Cependant, la Directive du Commissaire intitulée « Transfèrements de détenus » (DC-540) précise qu'on peut transférer un détenu, entre autres, pour lui assurer un traitement médical ou psychologique approprié (art. 11). Dans la pratique, les besoins sur le plan de la sécurité l'emportent nettement sur toute autre considération, particulièrement dans le cas des transfèrements à l'urgence.

Les transfèrements d'urgence aux centres psychiatriques régionaux (C.P.R.) en Colombie-Britannique et en Saskatchewan, par exemple dans le cas d'une tentative de suicide, ont lieu sans le consentement préalable du détenu. Ces transfèrements se font conformément aux dispositions régissant l'internement prévues dans les lois provinciales sur la santé mentale, étant donné que ces centres psychiatriques sont des hôpitaux agréés. Kingston, toutefois, accepte des patients transférés par le SCC sans leur consentement. La durée des transfèrements en Colombie-Britannique et en Saskatchewan varie selon les dispositions des lois provinciales pertinentes, allant d'un à trente jours. Après la période prévue, le cas doit être réévalué et le séjour du détenu dans le centre psychiatrique prolongé, ou bien le détenu doit être renvoyé au pénitencier. Entre temps, comme on l'a indiqué dans la partie de ce document qui porte sur le traitement sans consentement, on s'occupe de répondre aux besoins en matière de santé mentale du détenu.

En général, le personnel des CPR n'accepte pas les transfèrements demandés par les fonctionnaires, quand les détenus visés ne sont pas aptes à subir un traitement ou quand le centre ne dispose pas des programmes appropriés. Si la norme appliquée était moins stricte, les centres, au lieu de dispenser des services thérapeutiques, ne serviraient qu'à neutraliser certains détenus.

Les transfèrements d'urgence à des établissements provinciaux pour malades mentaux, comme les transfèrements à des CPR, doivent satisfaire aux critères contenus dans les lois pertinentes sur la santé mentale, et aux normes professionnelles établies pour le personnel visé. Par conséquent, si le SCC n'établit pas de normes pour les questions de santé mentale, il faut mettre en application les critères de la province et des corps professionnels. D'après la majorité des textes législatifs provinciaux sur la santé mentale, les troubles de comportement ne constituent pas une maladie mentale justifiant un transfèrement, contrairement à ce que prévoit le projet de *Loi uniforme sur la santé mentale.*

MESURES DISCIPLINAIRES

Le Règlement et les directives prévoyant des mesures disciplinaires ne tiennent pas compte des besoins en matière de services de santé. Les centres psychiatriques régionaux constituent la seule exception à cet égard puisque leur *Manuel des politiques et procédures - Gestion des cas* précise qu'un détenu ne se verra pas refuser une réduction

méritée de peine parce qu'il souffre d'incapacité mentale ou physique pendant un traitement. Dans la pratique, un détenu atteint de troubles mentaux peut faire l'objet d'une attention spéciale quand il s'agit d'établir la culpabilité ou de déterminer les mesures disciplinaires requises, mais cela est laissé à la discrétion de la personne responsable.

Si l'isolement, cellulaire ou autre, est imposé comme mesure disciplinaire, il est nécessaire, en vertu des instructions divisionnaires, de procéder à une évaluation psychologique ou psychiatrique du détenu visé et de tenir compte des besoins de traitement pendant l'isolement. Si le rapport demandé indique des besoins spéciaux en matière de santé mentale, la pratique établie est de retirer le détenu afin de le soumettre à un traitement.

LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Ni la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus,* ni son règlement d'application ne comportent de dispositions précises en ce qui concerne les besoins en matière de santé mentale dans les cas de libération conditionnelle bien qu'un des critères législatifs s'appliquant à la mise en liberté conditionnelle soit les besoins du détenu en matière de réadaptation. En effet, les besoins en matière de santé mentale sont jugés importants principalement dans le cas des infracteurs qui constituent un « danger pour la société », c'est-à-dire les infracteurs dangereux. Le manuel de la politique sur la libération conditionnelle exige l'obtention d'un rapport psychiatrique ou psychologique avant qu'une décision ne soit prise à l'égard de la mise en liberté conditionnelle d'un détenu appartenant à la catégorie susmentionnée. La politique est axée non pas sur le traitement, mais sur le report de la mise en liberté afin de « protéger » le public. Par ailleurs, les soins donnés avant la mise en liberté sont pris en considération car il sont vus comme un facteur de réduction du risque et un traitement peut être exigé après la mise en liberté pour les mêmes raisons.

Les commissaires responsables des libérations conditionnelles peuvent estimer qu'un détenu a besoin de services ou de programmes de santé mentale avant d'être mis en liberté, mais le détenu peut se voir refuser l'entrée à un centre psychiatrique régional parce qu'il n'est pas jugé apte au traitement ou guérissable. Par conséquent, le détenu peut se sentir coincé entre, d'une part, la Commission des libérations conditionnelles qui lui recommande de faire preuve d'initiative et de subir des soins et, d'autre part, un CPR qui refuse de l'admettre.

Un détenu qui n'a pas encore bénéficié d'une liberté conditionnelle après avoir purgé les deux tiers de sa peine sera mis en liberté sous surveillance obligatoire sous réserve des modifications apportées en 1986 à la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus.* Cela permet à la Commission nationale des libérations conditionnelles de refuser la mise en liberté à un détenu qui serait autrement admissible à la liberté sous surveillance obligatoire, si cette personne est jugée dangereuse pour la société. À l'instar des libérés conditionnels, les détenus en liberté sous surveillance obligatoire sont surveillés par des

agents de libération conditionnelle et sont assujettis à diverses conditions générales ou spéciales qui pourraient les obliger à subir un traitement dans une installation communautaire. Toutefois, certaines régions n'offrent malheureusement pas toutes les installations nécessaires et certains détenus mis en liberté ne veulent pas participer à de tels programmes. De plus, ce genre de clientèle est parfois mal accepté, paraît-il. Comme on ne connaît pas les effets de ces programmes, particulièrement dans les conditions susmentionnées, les responsables des libérations conditionnelles se sentent souvent à peu près impuissants à répondre aux besoins en matière de santé mentale des personnes mises en liberté sous surveillance obligatoire.

Le public s'attend à ce que la surveillance exercée ou les soins prodigués lui assurent une protection; toutefois, on constate généralement qu'il y a très peu à faire pour assurer cette protection puisque les moyens utilisés ne donnent pas les résultats voulus. Par ailleurs, il est inutile d'imposer des traitements si ceux-ci ne garantissent pas la sécurité. Les responsables des libérations conditionnelles et des établissements carcéraux pourraient, pour éviter toute critique de la part du public, confier certains prisonniers difficiles à des installations provinciales de santé mentale avant de les mettre en liberté. Une telle démarche comporte cependant des risques puisque les thérapeutes sont appelés à effectuer ces transfèrements thérapeutiques alors qu'ils ne peuvent pas affirmer que le détenu en question est atteint de maladie mentale ou peut être traité. La lecture de divers rapports ne permet pas de déterminer si les frustrations associées à ces transfèrements sont attribuables à l'incapacité de traiter, avec d'une part, (1) des cas identifiés comme étant atteints d'une maladie mentale ou, d'autre part avec, (2) une personne atteinte de troubles graves du comportement constituant un danger pour autrui au moment de la mise en liberté, mais dont les psychiatres disent qu'elle ne souffre pas d'une « maladie ».

Les transfèrements aux installations de santé provinciales sont étudiés de façon plus approfondie dans une section subséquente du présent document. Il suffira de souligner pour l'instant que, exception faite des difficultés découlant de la crainte de la critique publique et d'un désir manifeste d'éviter de débourser pour ces services, le problème des besoins en matière de santé mentale dans le cas de mises en liberté conditionnelle ou sous surveillance obligatoire doit être régi par le principe qui s'applique dans l'établissement, c'est-à-dire l'obligation de fournir les services nécessaires à la condition que le consentement soit donné en toute connaissance de cause.

Les règlements et les politiques donnent peu d'indications en ce qui concerne l'importance de la santé mentale quand des décisions sont prises aux étapes critiques du placement, du classement, du transfèrement, d'audiences disciplinaires et de la libération conditionnelle. Étant donné l'importance des besoins, des programmes et des services en matière de santé mentale, les textes législatifs devraient prescrire aux autorités de tenir compte de ces questions à chacune des étapes susmentionnées.

9 Les lois fédérales en matière correctionnelle devraient préciser que tous les processus décisionnels importants suivis en établissement concernant notamment le placement, le classement, les transfèrements, les mesures disciplinaires et les mises en liberté,

doivent tenir compte dans la mesure du raisonnable des besoins en matière de santé mentale du détenu ainsi que du maintien de la sécurité dans l'établissement et de la protection de la société.

PARTIE VI : LES TRANSFÈREMENTS AUX ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ MENTALE PROVINCIAUX - LA LOI SUR LES PÉNITENCIERS, ARTICLES 19 ET 20

ARTICLE 19

Depuis longtemps, il est considéré souhaitable de transférer les détenus atteints de maladies mentales graves des pénitenciers à des hôpitaux pour malades mentaux. Même si le gouvernement fédéral élargit ses installations, il sera préférable de transférer certains cas à un hôpital de santé mentale provincial. L'article 19 de la *Loi sur les pénitenciers* prévoit que le gouvernement fédéral peut conclure une entente avec la province afin de faciliter le transfèrement d'un détenu, atteint de « maladie ou débilité mentale », à un établissement de santé provincial. Toutefois, de tels transfèrements sont rarement effectués. La présente partie du document de travail porte sur la question des transfèrements et les options permettant de s'attaquer à ce problème.

En vertu de la Constitution, les hôpitaux relèvent de la compétence des provinces; les autorités fédérales ne peuvent aucunement obliger un établissement provincial à hospitaliser les détenus des pénitenciers souffrant de troubles mentaux. En effet, les hôpitaux sont régis par des textes législatifs provinciaux en matière de santé qui, en règle générale, laissent la question des admissions à la discrétion des hôpitaux. De façon générale, la loi n'oblige pas à admettre un patient pour lui prodiguer traitements et soins bien que, comme nous l'avons déjà souligné, la *Mental Health Act* de la Colombie-Britannique précise que les résidents de la province ont droit aux services de santé mentale offerts en vertu de la loi. Toutefois, la *common law* et les textes législatifs ne prévoient habituellement ni le droit au traitement ni le devoir d'assurer des soins, ayant plutôt tendance à laisser au gouvernement le choix d'offrir les services sociaux qu'il juge opportuns. On peut soutenir que l'entrée en vigueur de la *Charte* a réduit le pouvoir discrétionnaire accordé aux gouvernements et aux autorités dans le domaine des soins de santé. En effet, refuser d'admettre une personne à l'hôpital violerait le principe de la Constitution si, par exemple, ce refus est motivé par la discrimination. Cependant, le manque de compétences ou l'absence de programmes convenant aux besoins du patient pourraient justifier ce refus. Quoiqu'il en soit, même s'il existe une entente fédérale-provinciale prévoyant le transfèrement des détenus des pénitenciers en vertu de l'article 19 de la *Loi sur les pénitenciers,* l'hôpital visé peut-être habilité à refuser certains patients.

Outre la difficulté de savoir si le détenu répond à la définition de malade mental établie par la *Loi* comme condition à l'admission et s'il constitue un danger pour lui-même ou pour autrui, d'autres raisons expliquent pourquoi les objectifs de l'article 19 ne sont pas atteints. Sharpe a résumé ces facteurs ainsi en 1993 :

(i) Les provinces ne disposent pas d'installations de psychiatrie légale adéquates, qu'il s'agisse de traitement ou de sécurité.

(ii) Les provinces sont déjà surchargées par les responsabilités qu'elles doivent assumer dans le domaine des soins de santé mentale.

(iii) Les provinces croient que l'arrivée des détenus peut entraîner un danger pour leurs programmes de soins et pour leurs patients.

(iv) On est incapable de parvenir à un accord sur les taux journaliers et autres questions de coûts.

(v) On se demande s'il faut que le détenu puisse être déclaré atteint d'aliénation mentale avant que la province l'accepte pendant la période d'incarcération et, sinon, on se demande s'il faudrait plutôt avoir recours à une procédure non pénale d'internement avant la libération prévue et le cas échéant, à quel moment précis[349].

Exception faite du dernier, tous les facteurs susmentionnés, lesquels font obstacle à l'action, représentent des points de vue différents et l'introduction de nouveaux textes législatifs n'y ferait probablement rien. Toutefois, comme nous l'avons déjà signalé, la définition plus stricte de la « maladie mentale » donnée par les provinces empêche peut-être les transfèrements, mais une définition élargie et plus commode pourrait être prévue dans l'accord sur les transfèrements ou dans l'article 19 lui-même. Même si, dans le détail, les critères applicables à l'internement (involontaire) dans les établissements de santé mentale varient d'une province à l'autre, en général on exige que la personne soit atteinte d'une maladie ou d'un trouble mental et qu'elle constitue un danger pour elle-même ou pour autrui.

De plus, l'attestation d'aliénation mentale établie en vertu de lois provinciales en matière de santé permet, dans les Régions des Prairies et du Pacifique, de transférer des malades mentaux de la population carcérale générale aux centres psychiatriques régionaux qui, dans ces régions, sont des hôpitaux accrédités, contournant ainsi l'article 19.

À l'heure actuelle, l'exécution des transfèrements, aux établissements provinciaux ou aux CPR, dépend des critères ou de la définition de maladie mentale adoptés par la province. Or, les provinces envisagent maintenant l'adoption d'une *Loi uniforme sur la santé mentale* en vertu de laquelle la définition des « troubles mentaux » serait assez vaste pour comprendre les troubles de comportement. On ne sait pas combien de détenus atteints de troubles mentaux incarcérés dans les pénitenciers pourraient tirer profit de l'amélioration du processus de transfèrement prévu à l'article 19. Apparemment, celui-ci n'a pas été appliqué jusqu'à maintenant qu'aux cas de troubles psychiatriques graves aptes au traitement. Étant donné que la tendance dans les provinces va vers l'élimination des lits psychiatriques réservés aux cas de longue durée, il est très probable que les cas chroniques dans les pénitenciers resteront là où ils sont. L'*Évaluation des besoins* a dénombré en tout 805 cas psychiatriques chroniques dans toutes les régions au Canada. Quatre régions offrent des programmes spéciaux pour les cas chroniques et la Région de l'Atlantique offre des programmes pour les cas aigus et subaigus. Il est vrai que l'on peut

[349] Sharpe, Gilbert, chef de projet, *Projet sur le désordre mental : document de travail*, ministère de la Justice, 1983, p. 331.

craindre que les services pour les cas chroniques mis sur pied dans les pénitenciers puissent se détériorer pour ressembler finalement aux tristes salles communes des anciens asiles d'aliénés. On ne sait pas quelle proportion des 694 cas aigus et subaigus ont été traités de façon adéquate au moyen des ressources dont disposait le service de santé pénitentiaire; seule la Région de l'Atlantique figure dans l'*Évaluation des besoins* pour avoir demandé expressément des ressources « de base » supplémentaires.

Si l'on suppose que les services de santé mentale assurés actuellement par le SCC ne suffisent pas à répondre aux besoins des quelques cas aigus et subaigus et du groupe important des cas chroniques, on doit se poser une question essentielle qui, pour l'instant, ne trouvera pas de réponse dans les textes législatifs : pour répondre à ces besoins, faut-il effectuer des transfèrements aux établissements provinciaux ou faut-il élargir les services fédéraux assurés au sein du système pénitentiaire?

L'élargissement des services fédéraux en de santé mentale comporte certainement un avantage par rapport aux transfèrements aux établissements de santé mentale provinciaux : le gouvernement fédéral pourrait surveiller les admissions ainsi que les niveaux et la qualité des soins. En effet, la disparité des services offerts par les provinces est une difficulté qui a été soulignée dans divers rapports sur les services de santé mentale.

L'élargissement des services fédéraux en matière de soins de la santé peut aussi comporter plusieurs inconvénients. Certains affirment que la prestation de soins de santé n'est pas comprise dans la mission des pénitenciers qui est de maintenir les détenus sous bonne garde. Cependant, les soins de santé font peut-être partie intégrante de cette mission, tout comme la prestation d'un régime alimentaire adéquat et de conditions de vie acceptables. En outre, le premier document de travail de la Révision du droit correctionnel recommande que la philosophie correctionnelle reconnaisse la nécessité d'offrir des programmes correctifs ou thérapeutiques aux détenus. Cette notion figure déjà dans l'énoncé de mission du SCC.

Un autre inconvénient que pourrait entraîner l'élargissement des services fédéraux de la santé assurés aux détenus est le chevauchement des services et, par conséquent, une utilisation inefficace des ressources. Il faut cependant évaluer ce facteur en tenant compte de la responsabilité ou du devoir du gouvernement fédéral de fournir des traitements aux détenus. Il ne faut pas non plus supposer que la prestation de services de santé par deux niveaux de gouvernement au sein de leur compétence respective entraîne automatiquement l'inefficacité. Avant d'en arriver à une conclusion finale sur la question de l'efficacité, il serait préférable d'obtenir des données sur le chevauchement de la clientèle, la sous-utilisation des services et le coût de l'adoption d'une approche unitaire.

Il serait utile également de comparer le coût de la prestation de soins de santé à la suite de transfèrements effectués en vertu de l'article 19 et celui de l'élargissement des services fédéraux. Étant donné qu'un accroissement important des transfèrements associés à l'article 19 nécessiterait l'agrandissement d'installations sûres aux frais des provinces, il

peut effectivement être plus économique d'élargir les installations des CPR existants.

Cependant, même si on opte pour l'élargissement des services fédéraux, il faudra tout de même prévoir des mécanismes efficaces de transfèrement pour les cas qui doivent être envoyés aux établissements de santé mentale provinciaux. Comme nous l'avons souligné, les problèmes associés aux mécanismes de transfèrement de l'article 19 découlent du manque de ressources, une question qui continuera de se poser quelles que soient les améliorations apportées aux mécanismes de transfèrement. Par conséquent, la meilleure solution consiste peut-être à combiner les mécanismes prévus à l'article 19 et les ententes d'échange de services entre le gouvernement fédéral et chacune des provinces. D'autres solutions possibles sont présentées ci-dessous.

Une solution possible consisterait à créer un tribunal fédéral-provincial investi du pouvoir voulu pour prendre en considération de tels transfèrements. Une telle entité pourrait, soit être encadrée par les textes législatifs nécessaires et jouir du pouvoir d'ordonner ces transfèrements, soit jouer un rôle consultatif sur le plan administratif. Étant donné qu'une province ne peut pas déléguer ses pouvoirs à une commission fédérale, il faudrait, dans le premier cas, que le gouvernement fédéral ainsi que la province procèdent à l'adoption de lois habilitantes; toute loi adoptée unilatéralement par le gouvernement fédéral serait bien sûr inutile. L'adoption de textes législatifs par les deux administrations responsables rendrait possible la création d'un nombre illimité de commissions fédérales-provinciales, mais il est fort peu probable que cela se produise dans un avenir rapproché.

Dans le deuxième cas, il faudrait prévoir la mise sur pied d'une commission consultative fédérale-provinciale dépourvue de tout pouvoir décisionnel. Cette commission consultative pourrait être composée de représentants du gouvernement fédéral et de chacune des provinces (probablement des psychiatres et des psychologues). Dans le cas d'un transfèrement éventuel à un établissement de santé mentale d'une province donnée, le représentant de cette dernière serait consulté quant aux possibilités de traitement et la commission consultative formulerait une recommandation à l'égard du traitement et à l'égard de l'admission à l'établissement provincial. Ce dernier conserverait ou non le transfèrement, mais la recommandation de la commission exercerait une certaine pression politique.

En résumé, puisque les détenus des pénitenciers relèvent du gouvernement fédéral, la responsabilité de ce dernier en matière de soins médicaux comprend presque indéniablement les besoins de ces détenus en matière de santé mentale. Les questions qui restent à résoudre concernent les coûts et les moyens. Puisque les provinces hésitent à accepter les détenus sous responsabilité fédérale transférés en vertu d'accords, la meilleure façon pour le gouvernement fédéral de remplir son obligation constitutionnelle est d'élargir ses services de santé au sein des pénitenciers et de fournir aux détenus mis en liberté sous surveillance obligatoire et aux libérés conditionnels des services communautaires en faisant appel à des organismes de la collectivité.

ARTICLE 20

Soulignons aussi que l'article 20 de la *Loi sur les pénitenciers* fournit un moyen de faciliter le transfèrement des détenus atteints de troubles mentaux, aux établissements de santé provinciaux au moment de la mise en liberté :

> Libération des détenus malades
>
> 20 : Lorsque, au jour désigné pour sa libération légitime d'un pénitencier, un détenu est déclaré atteint d'une maladie grave, contagieuse ou infectieuse, il doit être retenu au pénitencier jusqu'à ce que le fonctionnaire responsable ait pris les arrangements qui s'imposent pour le traitement du détenu dans une institution provinciale appropriée ou jusqu'à ce que le détenu soit guéri, en choisissant celui de ces deux événements qui se produit le premier.

Cet article ne donne pas le pouvoir d'effectuer un transfèrement. Il permet seulement aux autorités pénitentiaires de retenir un détenu en attendant que des dispositions soient prises pour son transfèrement en vertu de l'article 19, comme indiqué précédemment.

L'article 20 s'applique manifestement quand on envisage le transfèrement d'un détenu atteint d'une maladie ou de troubles mentaux qu'on serait obligé, autrement, de mettre en liberté à la fin de sa peine. Pour nos besoins, précisons que l'article vise uniquement les personnes jugées « dangereuses » puisqu'il ne prévoit pas d'autres critères, par exemple que la personne souffre de troubles mentaux. Cela pose un problème car les textes législatifs provinciaux en matière de santé mentale exigent, pour qu'une personne soit admise à un établissement de santé mentale, qu'elle souffre d'une maladie mentale telle que définie par la Loi. Le danger qu'une personne peut présenter pour elle-même ou pour autrui n'est pas en soi un critère suffisant pour justifier l'admission; par conséquent, les tentatives de transfèrement effectuées en fonction de l'article 20 sont destinées à échouer si le détenu n'est pas atteint de « maladie mentale » selon la définition établie dans les lois provinciales applicables. Cependant, comme nous l'avons souligné, le projet de *Loi uniforme sur la santé mentale* comprend une définition assez vague des « troubles mentaux » qui pourrait comprendre les troubles de comportement des personnes jugées dangereuses et, de par ce fait, il pourrait faciliter les transfèrements demandés en vertu des dispositions de l'article 20.

On peut certes comprendre le motif sous-jacent à l'article 20, soit la protection du public, mais on peut sans doute affirmer que la loi est inconstitutionnelle en ce sens qu'elle sert à retenir des détenus après la fin de leur peine. Or, que le gouvernement décide qu'une personne est dangereuse et qu'il autorise son maintien en incarcération pour cette seule raison, tout cela va à l'encontre de la notion d'équité fondamentale, surtout si l'on tient compte de l'impossibilité de prédire avec exactitude la dangerosité d'un individu. D'ailleurs, il est d'autant plus nécessaire de faire preuve de prudence dans l'établissement de ces prévisions dans un milieu carcéral puisque celui-ci peut favoriser les troubles de

comportement. Il n'y a aucune raison de traiter différemment d'une autre personne, un détenu rendu à la date de sa mise en liberté légitime; c'est-à-dire qu'il faut appliquer à son égard les textes législatifs provinciaux visant la santé mentale ou la quarantaine. L'article 20 est manifestement désuet, il est rarement utilisé et devrait être abrogé. Il n'est pas question pour autant de passer sous silence les inégalités dans les services publics de santé mentale offerts aux détenus dans les différentes provinces. Il importe de fournir des solutions de rechange acceptables pour la gestion à l'échelon provincial, des détenus dangereux atteints de maladies mentales dont la peine a expiré. Il est inadmissible que de telles personnes, à cause de l'absence de mesures de sécurité appropriées dans les établissements de santé mentale provinciaux, réintègrent directement la collectivité.

10 L'article 20 de la *Loi sur les pénitenciers* devrait être abrogé.

PARTIE VII : LA CONFIDENTIALITÉ ET LE DROIT DE SAVOIR

Le traitement des détenus atteints de troubles mentaux soulève notamment les questions de la confidentialité et du droit du détenu-patient de connaître le contenu de son dossier.

LA CONFIDENTIALITÉ

Le caractère confidentiel des dossiers médicaux préoccupe la société depuis de nombreuses années, tant au sein du contexte carcéral qu'à l'extérieur. En effet, il arrive que l'attitude du médecin, tenu au secret professionnel et voulant protéger les renseignements personnels communiqués par son patient, et l'attitude de ce dernier, désireux de garder ces renseignements confidentiels, entrent en conflit avec la nécessité de partager ces renseignements avec des spécialistes de la santé qui s'intéressent à un cas, ainsi qu'avec la volonté de l'établissement ou du public d'être averti de la dangerosité d'un patient.

À l'heure actuelle, la loi canadienne contribue très peu à la résolution de ces divers conflits d'intérêt. La présente partie porte sur l'obligation du médecin de garder confidentiels les renseignements obtenus d'un patient et sur les exceptions à cette règle déontologique générale. En outre, nous verrons comment les textes législatifs portant sur les dossiers médicaux dans les hôpitaux reconnaissent maintenant le droit à la vie privée et ont tendance à imposer des limites à la communication, à des tiers, de l'information contenue dans des dossiers médicaux. Nous verrons aussi comment l'absence de règles exhaustives nuit à l'élaboration et à la prestation de programmes thérapeutiques et de traitements dans les pénitenciers et dans le contexte de la libération conditionnelle. La dernière section porte sur le droit du détenu de savoir ce que contient son propre dossier médical.

Le Code de déontologie de l'Association médicale canadienne accorde une grande importance à la non-divulgation des renseignements par le médecin :

> 6. (Le médecin doit) respecter les confidences reçues du malade ou d'un confrère et ne divulguer ces renseignements qu'avec la permission du malade, sauf si la loi l'oblige à agir autrement.

La loi cependant ne concède aucun privilège à la relation médecin-patient. Elle peut par conséquent obliger un médecin à relater devant un tribunal ce qu'un patient lui a confié. De façon générale cependant, les tribunaux hésitent à exiger de tels renseignements de la part d'un médecin, reconnaissant que la confidentialité des communications médecin-patient revêt une grande importance sociale. On estime en effet que le patient, mis en confiance par la garantie du secret professionnel, aura plus tendance à communiquer honnêtement tous ses problèmes, ce qui favorise d'autant plus l'établissement d'un

diagnostic juste et une pleine guérison.

Il est nécessaire bien sûr de communiquer des renseignements médicaux confidentiels à des tiers quand ceux-ci jouent un rôle essentiel dans l'élaboration et l'exécution d'un plan de traitement. Par conséquent, la communication de renseignements confidentiels à d'autres spécialistes de la santé dans le but de faciliter les traitements d'un patient est une exception nécessaire à la règle déontologique de non-divulgation. Dans le contexte carcéral, où il peut être question de troubles de comportement plutôt que de problèmes médicaux véritables, est-il permis de divulguer des renseignements confidentiels aux membres de l'équipe de gestion des cas ou à l'aumônier, par exemple? Dans certains cas, la divulgation de renseignements confidentiels au personnel non médical a pu être justifiée, par exemple quand un agent de sécurité était appelé à surveiller chez un patient les signes d'une maladie ou d'un trouble récurrent. Ces considérations et d'autres réalités de la vie dans un contexte carcéral fermé exercent de fortes pressions sur le médecin qui peut se sentir déchiré entre ses différentes obligations.

Théoriquement, le médecin employé du SCC (une situation qui se présente rarement puisque la majorité des médecins s'occupant des détenus sont des contractuels) vit encore plus profondément ce déchirement puisqu'il se voit dans l'obligation de faire part à son employeur des renseignements pertinents rassemblés dans l'exercice de sa profession et sous la garantie du secret professionnel. En outre, les responsables de la libération conditionnelle et de la sécurité et la direction peuvent, pour des raisons tout à fait valables sur le plan correctionnel, vouloir connaître le diagnostic posé à l'égard de l'état mental ou du comportement du détenu-patient ou le programme de traitement établi. Faut-il obliger les spécialistes de la santé à communiquer de tels renseignements?

Il faut peut-être répondre que « cela dépend ». Son devoir envers son employeur ne contraint pas le thérapeute en milieu carcéral de violer la confidentialité. L'obligation de divulguer des renseignements personnels, si elle existe, doit découler d'autres principes. La Cour suprême du Canada a prononcé le jugement suivant à l'égard du conflit employeur-employé :

> « ... le devoir d'obéissance d'un employé à l'égard de son employeur ne signifie pas que ce dernier a un pouvoir quelconque d'obliger son employé à violer le secret professionnel. Le directeur d'un hôpital ne peut dispenser un médecin du secret professionnel à l'égard de son patient, car seul ce dernier peut le relever de cette obligation. »[350]

Le thérapeute peut répugner à divulguer des renseignements confidentiels aux autorités de la libération conditionnelle et de l'établissement parce qu'il craint que les détenus refuseront par la suite de se confier, éliminant ainsi toute possibilité de traitement, ou que les renseignements médicaux confidentiels communiqués à des personnes non qualifiées soient mal utilisés. Selon l'examen de l'affaire Tarasoff présenté ci-dessous, il semble que la première crainte soit exagérée et, qu'à ce jour, la communication de

---

[350] *Procureur général de la province de Québec et Maître Keable* c. *Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218 p.250.

renseignements confidentiels n'ait pas donné lieu à une mauvaise utilisation de l'information.

En effet, dans la profession, on considère habituellement que les dossiers médicaux appartiennent au médecin ou à l'hôpital. C'est en partie à cause de ce sens de « propriété » à l'égard des dossiers que certains médecins hésitent à communiquer des renseignements confidentiels à des tiers et même parfois à transférer un dossier médical d'un établissement à un autre. Toutefois, il est dans l'intérêt public d'économiser des ressources et de favoriser les programmes de traitement, ce qui milite en faveur du transfert des dossiers. En résolvant ce conflit, les spécialistes de la santé ne doivent pas assujettir leur intégrité professionnelle à une régie qui laisse à l'entière discrétion des autorités carcérales la divulgation des renseignements confidentiels.

Les textes législatifs provinciaux et fédéraux actuels n'apportent aucune solution au conflit que vit le thérapeute en milieu carcéral. Par exemple, les lois provinciales exigent d'un médecin qu'il passe outre au secret professionnel dans certains cas et qu'il déclare le nom des patients atteints de maladies transmises sexuellement et des personnes soupçonnées de faire subir des sévices aux enfants. D'autres textes législatifs provinciaux demandent aux hôpitaux de divulguer, dans certains cas, aux coroners, aux médecins-praticiens ou à toute personne munie d'une ordonnance de la cour, les renseignements figurant aux dossiers médicaux. Ces textes semblent toutefois reconnaître le droit à la confidentialité pour les dossiers des hôpitaux puisqu'ils n'exigent la communication de renseignements que dans certains cas. La législation provinciale régissant les hôpitaux pour malades mentaux impose aussi des limites à la divulgation des renseignements confidentiels.

Ce respect généralisé pour la nature confidentielle des dossiers médicaux des hôpitaux se reflète aussi à l'échelon fédéral dans les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Celle-ci interdit d'une façon générale la divulgation de renseignements personnels bien qu'elle admette certaines exceptions, comme la communication de renseignements médicaux à des fins de traitement (par exemple aux membres d'une équipe médicale ou soignante).

Si le patient consent à la divulgation de son dossier médical à certaines fins, il n'existe pas de conflit; ce consentement, comme le consentement au traitement, doit cependant être exprimé par écrit, après que l'intéressé a pris pleinement connaissance de la nature de l'information et de son utilisation visée. Ainsi, à l'extérieur du contexte carcéral, le patient jouit d'un droit à la vie privée qui doit être pesé par rapport au désir du spécialiste de partager des renseignements avec des collègues afin d'assurer au patient le plus grand profit possible sur le plan de la santé. Puisque la loi et la morale accordent une grande importance à l'autonomie des individus et à leur capacité de prendre les décisions réfléchies, il faut respecter le désir du patient et, partant, du patient-détenu de protéger sa vie privée. Le patient doit être pleinement informé au préalable de tout transfert d'information d'un spécialiste de la santé à un autre ou d'un établissement à un autre.

Dans une importante étude sur la confidentialité des dossiers médicaux, le juge Krever a

statué qu'habituellement le droit à la protection de la vie privée exige que l'on obtienne le consentement du patient avant que le dossier médical ne soit communiqué, sauf dans les cas d'urgence où dans les situations de crise où il est impossible d'obtenir un tel consentement.

D'après le rapport Krever, le détenu-patient ne jouit pas du même droit à la protection de ses dossiers médicaux que le citoyen ordinaire. Le rapport recommande :

> « ... que les textes législatifs régissant les renseignements personnels gardés par les hôpitaux et les installations de soins de santé permettent la divulgation, au directeur ou au médecin responsable de l'établissement correctionnel visé, l'information concernant un détenu hospitalisé, pour le bien-être du patient et pourvu que celui-ci en soit avisé. »[351]

Cette recommandation est-elle trop générale? La divulgation de renseignements personnels à des tiers, sans le consentement de l'intéressé, peut être effectuée uniquement dans le but de maintenir la santé du patient, mais est-ce là la meilleure position à prendre? On présume que le patient, en décidant d'accepter ou non le traitement, exerce son droit de consentement. S'il faut prévoir une exception à la règle générale de non-divulgation, ne devrait-elle pas reposer sur des intérêts prédominants qui exigent la divulgation d'information dans les cas où il y a danger réel ou éventuel pour d'autres personnes ou pour l'établissement, plutôt que sur la raison paternaliste du bien-être du détenu? Il serait alors permis à l'occasion de divulguer des renseignements médicaux confidentiels qui pourraient intéresser les autorités responsables du classement, des transfèrements ou de la libération conditionnelle. Toutefois, en l'absence d'indices démontrant clairement un danger substantiel, le spécialiste de la santé ne serait pas obligé de violer le secret professionnel.

Les Canadiens ont suivi avec beaucoup d'intérêt l'application dans ce domaine des textes législatifs pertinents aux États-Unis. Imaginez qu'un patient en établissement déclare à son thérapeute, en toute confidence, qu'il a l'intention de tuer X dès qu'il sera remis en liberté. Supposons que le thérapeute n'en avertisse pas X ; le patient est mis en liberté en temps voulu et s'empresse d'assassiner X. Le thérapeute est-il passible de dommages-intérêts dans le procès intenté contre lui par la succession de X pour avoir manqué au devoir d'avertir l'intéressé? Devant ces faits, la Cour suprême de la Californie a jugé dans l'affaire *Tarasoff* que le thérapeute était responsable puisqu'il était de son devoir, comme le danger visait une personne précise, d'aviser l'intéressé[352]. Il est très probable que les tribunaux canadiens jugent aussi qu'il y a devoir d'avertir quand un danger prévisible menace une personne ou un groupe de personnes en particulier. C'est l'avis du juge Krever qui a recommandé que la loi reconnaisse une exception au principe du secret professionnel quand le travailleur du domaine de la santé a des motifs raisonnables de croire qu'un patient est dans un état mental tel qu'il pourrait constituer un danger pour lui-même ou pour autrui. D'après le rapport Krever, la transmission de l'information ou

---

[351] *Report of the Royal Commission of Inquiry Into the Confidentiality of Health Information*, Vol. II, (Toronto : Imprimeur de la Reine, 1980), p. 343 (Rapport Krever).

[352] *Tarasoff* c. *Regents of the University of California* (1976) 551 P.2d 334 (C.S. Cal.).

les avertissements donnés dans de tels cas ne doivent pas être considérés comme une inconduite sur le plan professionnel.

Cependant, cette exemption ne protège pas les spécialistes de la santé dans le milieu carcéral contre les poursuites éventuelles. Il serait donc préférable que les textes législatifs créent une exception à la règle de la confidentialité pour les situations semblables à celle de l'affaire Tarasoff.

Dans ces cas, les intérêts de plusieurs parties s'opposent, notamment : le droit à la vie privée du patient, le désir du médecin de maintenir un climat de confiance afin de favoriser l'efficacité des soins et des traitements, les besoins sur le plan de la sécurité de la direction et du personnel et les droits des victimes éventuelles à la sécurité de leur vie et de leur personne. Or, notre société accorde plus d'importance à la vie qu'à la protection des renseignements personnels ou à l'amélioration des soins de santé. Il convient de souligner que, d'après les études effectuées sur les conséquences du devoir de communiquer des renseignements, établi par l'affaire *Tarasoff*, la relation médecin-patient n'a pas souffert d'effets graves.

Il faut se rappeler, quand il s'agit d'établir un équilibre entre les différents intérêts, que la sécurité des autres détenus et du personnel est une préoccupation constante dans un milieu fermé comme celui de la prison. Dans ce contexte, le devoir de communiquer des renseignements confidentiels, sans avoir obtenu un consentement préalable, est peut-être plus fort que dans la collectivité, où les dangers se posent de façon moins directe ou plus diffuse et, où l'éventail des ressources permettant de se protéger est beaucoup plus grand. Il est toutefois probable que, même dans la collectivité, il peut exister des situations où il y aurait devoir de communiquer des renseignements confidentiels. Par exemple, si l'on sait qu'un patient sujet à des crises cardiaques soudaines continue de conduire sa voiture ou qu'un autre pourrait très bien tenter de se suicider ou de causer un tort considérable, le droit à la confidentialité ne devrait pas s'appliquer de façon absolue.

L'argument militant en faveur de l'obligation de communiquer des renseignements personnels dans les cas où un risque ou un danger est prévu comporte une importante faiblesse : il s'agit de l'impossibilité de prédire véritablement la dangerosité. Les prévisions médicales établies par rapport à des problèmes physiques peuvent être assez justes, mais il est beaucoup plus difficile de prévoir des troubles psychiatriques ou du comportement. Par conséquent, le thérapeute qui détermine s'il existe un risque grave doit recourir à des critères semblables à ceux recommandés par Monahan[353] afin de réduire au minimum la non-fiabilité des prévisions.

LE DROIT DE SAVOIR

La question de la confidentialité en entraîne une autre : celle des droits du détenu-patient de savoir ce que contient son dossier. Les médecins et les hôpitaux ont toujours considéré que les dossiers médicaux étaient leur propriété plutôt que celle du patient.

---

[353] Monahan, J. *Predicting Violent Behavior*, (Sage Publications, Inc., Beverly Hills) 1981.

Diverses raisons ont été invoquées pour expliquer cette attitude plutôt paternaliste à l'égard des patients, notamment le fait que la divulgation d'information pouvait nuire à ces derniers. Cependant, l'exigence législative voulant que chacun soit traité comme un être autonome, capable d'effectuer des choix, porterait à conclure le contraire, c'est-à-dire que le contenu du dossier médical doit être communiqué au patient. Il est possible aussi d'affirmer que de tenir le dossier secret engendre les soupçons et la méfiance.

Le juge Krever s'arrête à cette question et invoque cinq raisons justifiant la divulgation de renseignements :

> (TRADUCTION) En premier lieu, le principe de la dignité humaine exige qu'un patient ait accès aux renseignements le concernant même les plus personnels. Personne, spécialiste ou non, quelles que soient ses connaissances et son expérience, ne doit avoir le droit de refuser de communiquer ces renseignements au patient. En deuxième lieu, le patient devrait pouvoir corriger, dans son propre intérêt, les erreurs qui figurent dans son dossier. En troisième lieu, le patient informé comprendra mieux le traitement subi et sera plus à même de contribuer au succès des soins prodigués à l'avenir.

En quatrième lieu, si le patient connaît le contenu de son dossier, il pourra donner un consentement éclairé à la communication de renseignements à un tiers quand cela s'impose. En cinquième lieu, l'accès au dossier aide à créer un climat de confiance et de franchise entre le patient et le personnel soignant, ce qui entraîne une amélioration de la qualité des soins de santé[354].

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* adoptée par le gouvernement fédéral favorise de façon générale la communication des renseignements personnels à l'individu concerné, mais elle prévoit une exception dans le cas des établissements carcéraux :

> Article 24 :
>
> « Le responsable d'une institution fédérale peut refuser à un individu la communication des renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) qui ont été recueillis ou obtenus par le Service canadien des pénitenciers, le Service national des libérations conditionnelles ou la Commission nationale des libérations conditionnelles pendant qu'il était sous le coup d'une condamnation à la suite d'une infraction à une loi fédérale, dans les cas où la communication risquerait vraisemblablement :
>
> a) soit d'avoir de graves conséquences sur son programme pénitentiaire, sa libération conditionnelle ou sa surveillance obligatoire;
>
> b) soit d'entraîner la divulgation de renseignements qui, à l'origine, ont été obtenus expressément ou implicitement à titre confidentiel.

---

[354] *Krever Report, supra,* note 37, p. 468.

Article 28 :

> « Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(l) qui porte sur l'état physique ou mental de l'individu qui en demande communication, dans les cas où la prise de connaissance par l'individu concerné des renseignements qui y figurent desservirait celui-ci. »

Les questions d'équité fondamentales et de rationalité en *common law* et dans la *Charte* doivent être soupesées par rapport aux effets, que peut avoir de l'avis du thérapeute, la communication de renseignements confidentiels sur la relation thérapeute-client et par rapport à l'intérêt que représente pour les autorités carcérales une telle divulgation pour ce qui est de la sécurité de l'établissement ou de personnes particulières. La question doit être tranchée par des textes législatifs fédéraux en matière correctionnelle.

11 Les textes législatifs fédéraux en matière correctionnelle devraient reconnaître :

a) un principe de confidentialité et imposer aux responsables des services de santé des pénitenciers ou aux autres personnes traitant, des renseignements médicaux dans le contexte correctionnel, le devoir de ne pas communiquer ces renseignements;

b) des exceptions au devoir de non-communication de manière à ce que

1) les responsables des services de santé, les autres employés de l'établissement ou dans la collectivité ou des employés d'organismes privés travaillant à contrat pour les organismes gouvernementaux mettent en commun les renseignements médicaux dont ils disposent, à des fins de traitement; et

2) un responsable des services de santé qui a des raisons de croire qu'un détenu en établissement ou en liberté sous surveillance obligatoire peut mettre en danger la sécurité d'autres personnes soit tenu d'en avertir le personnel pénitentiaire ou de libération conditionnelle ou d'autres autorités compétentes; et

c) que les responsables des services de santé sont tenus de communiquer à un détenu qui le demande les renseignements médicaux personnels contenus dans son dossier pénitentiaire, sauf dans les cas où une telle communication risque de compromettre la sécurité d'autres personnes.

CONCLUSION

Tout au long du document, l'attention a porté sur le besoin de services de santé mentale des détenus en établissement et sur les sortes de dispositions législatives qui permettraient de protéger le droit au traitement des détenus et de faciliter la prestation des services nécessaires en matière de santé mentale.

L'importance de répondre aux besoins des détenus en matière de santé mentale découle de la *Charte canadienne des droits et libertés,* particulièrement de l'article 7, qui confirme le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne et prévoit qu'il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. Ce droit comprend un droit non défini aux services de santé qui impose à l'État le devoir d'assurer certains niveaux de soins de santé. Étant donné la grande proportion de personnes qui, au sein du système correctionnel, souffrent de troubles psychiatriques et du comportement, il importe de fournir à ce groupe les services de santé mentale nécessaires.

On reconnaît que l'accès à ces services réduirait les problèmes de gestion, aiderait les détenus qui réintègrent la collectivité et contribuerait à faire régner la paix et la sécurité dans la société, mais la prestation de ces services soulève en même temps d'importantes questions sur le plan des ressources. Il est évident que, dans le domaine des services de santé mentale plus que tout autre, l'augmentation des services exige une augmentation des ressources.

L'importance que revêt la prestation de tels services est directement liée à l'énoncé d'objet du système correctionnel établi dans le document de travail intitulé *La philosophie correctionnelle.* Un énoncé qui accorde une forte priorité au fait d'encourager les infracteurs à se préparer à leur éventuelle mise en liberté et à leur réintégration sociale, en leur offrant un large éventail de programmes répondant à leurs besoins individuels. Le public, y compris les groupes d'aide aux victimes, est convaincu « qu'il faut faire quelque chose » pour aider les détenus, comme les délinquants sexuels, à régler leurs problèmes de santé mentale. Les recommandations exposées dans le présent document visent à faciliter la prestation des services de santé mentale nécessaires aux détenus des pénitenciers. Elles reconnaissent qu'il incombe au SCC de fournir les services de santé mentale aux détenus souffrant d'un problème d'ordre psychiatrique ou de comportement qui entraîne une détérioration grave de leur fonctionnement.

ANNEXE A

LISTS DES DOCUMENTS DE TRAVAIL PROPOSÉS DE LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL

La philosophie correctionnelle

Cadre pour la révision du droit correctionnel

La mise en liberté sous condition

La victime et le système correctionnel

Les autorités correctionnelles et les droits des détenus

Pouvoirs et responsabilités du personnel correctionnel

Questions correctionnelles concernant les autochtones

Compétences fédérales et provinciales en matière correctionnelle

Les services de santé mentale pour les détenus des pénitenciers

Le transferement international des délinquants

ANNEXE B

Tiré de *Traitement des troubles psychiques : évaluation des besoins*, T. Hogan et L. Guglielmo (ministère du Solliciteur général, 1985), p. 62-64 :

DESCRIPTIONS

Les descriptions suivantes ont pour but d'aider à l'identification des détenus qui ont besoin de soins extraordinaires.

« Perturbation mentale » - Aux fins de la présente étude, un détenu est admis dans cette catégorie dès lors que l'affaiblissement de ses capacités mentales ou l'énormité de son problème l'empêchent de vaquer aux tâches élémentaires de la vie quotidienne. Le malade souffre de désorganisation temporospatiale, de distorsion émotive et de déficits de mémoire au point d'avoir perdu tout sens de la réalité; son état peut lui causer des souffrances considérables et perturber son entourage.

1 Tendances au suicide : Un détenu peut dans un état dépressif ou à cause d'un irrespect hystérique et immature de la vie menacer de se suicider et/ou songer au suicide. La dissonance cognitive, l'instabilité émotionnelle et/ou l'impulsivité peuvent contribuer aux risques. Bien souvent, il y aura une histoire de tentatives de suicide ou de gestes suicidaires.

2 Dépression sérieuse : Un détenu dont le comportement dénote une léthargie extrême et un découragement profond peut s'isoler de la population « normale » de l'établissement et être fréquemment dans un état de désespoir et d'humeur noire. Ces personnes semblent n'avoir aucun respect ni pour elles-mêmes, ni pour les autres; elles sont de caractère changeant et d'humeur imprévisible. Leurs périodes d'humeur noire peuvent se changer rapidement et d'une façon inattendue en épisodes de frivolités et de désinvolture.

3 Désordres sérieux de la pensée : La pensée du détenu est grandement marquée par la confusion et ses actions sont désorientées; ses réactions émotionnelles sont impropres. Il/elle donne l'impression générale d'être une personne sérieusement troublée. La personne fera peut-être preuve d'un comportement bizarre, aura peut-être des pensées paranoïdes et/ou sera d'une extrême imprévisibilité. Le début de ses problèmes est peut-être de récente date, ou ses épisodes font partie d'une longue histoire. Le détenu a peut-être des périodes de lucidité pendant lesquelles il/elle semble normal(e) et « d'une pièce » bien qu'il/elle donne l'impression d'une personne sérieusement troublée.

4 Incompétences sociales et/ou mentales : Les détenus qui, à cause de leur condition psychologique et/ou physiologique ne peuvent pas vivre la vie « normale » de l'établissement créent des difficultés sérieuses pour l'administration; les détenus eux-mêmes et la population de l'établissement en général souffrent de leur inclusion. Ils/elles semblent incompétent(e)s, incapables de gérer plusieurs aspects de leur vie quotidienne et leur maladresse est généralement déconcertante. Ils/elles ont vraisemblablement besoin d'aide pour être capables de fonctionner au jour le jour. Certaines catégories d'arriérés mentaux troublés et/ou de personnes ayant des désordres mentaux chroniques tombent dans cette classe.

5 Violence et/ou tendance à l'agression : Le détenu a un problème considérable et ne peut contrôler sa colère. Une réaction violente et imprévisible peut survenir sans qu'il y ait une véritable provocation. Typiquement, ce comportement agressif est sans rapport avec les circonstances. Les crises de rage sont intenses et prolongées et se produisent à des intervalles de plus en plus fréquents. Cette catégorie comprend une personne dont la colère, la violence et l'agression sont une source de confusion psychologique. Il/elle est angoissé(e) par ses impulsions agressives qui se déchaînent rapidement en une colère furieuse; ainsi le détenu apparaît comme une personne explosive, sadique et hors contrôle.

N.B. : À exclure du sondage :

Il sera peut-être difficile de distinguer les personnes susmentionnées des durs de durs ou de ces personnes qui, de temps à autre, peuvent avoir recours à des mesures extraordinaires pour se défendre.

6 Dysfonction sexuelle grave : Les détenus à inclure dans cette catégorie souffrent de désordres sexuels importants qui (1) sont une source d'anxiété considérable pour le détenu lui-même; et/ou (2) créent un problème pour la population des détenus en général; et/ou (3) crée

7 Abus de substances intoxicantes : Les détenus qui ont fait preuve d'un usage pathologique et/ou d'une dépendance à l'égard de l'alcool et/ou de drogues, c'est-à-dire qui :

- doivent en faire un usage quotidien pour fonctionner adéquatement;
- démontrent une incapacité de diminuer ou même d'arrêter leur usage de la substance;
- ont fait des efforts répétés (et infructueux) pour contrôler leur usage de la substance;
- « font la bombe » (c'est-à-dire demeurent intoxiqués pendant plus

de 2 jours);

- souffrent d'amnésie (« black-outs »);
- - poursuivent leur usage de la substance en dépit des effets nuisibles à leur santé ou à leur situation sociale et/ou occupationnelle causés par leurs abus de la substance;
- subissent une détérioration dans leur fonctionnement social et/ou occupationnel à cause de leur abus de la substance;
- ont besoin d'augmenter la quantité de la substance pour en arriver à l'effet désiré.

La personne à inclure dans cette catégorie démontrera un problème d'abus courant. On devra également inclure ces détenus qui à cause de leurs abus passés et de leurs présentes attitudes auront probablement un problème d'abus important après leur libération (quand l'alcool et les drogues seront d'accès plus facile).

8 Désordre de la pensée et/ou désordre affectif sous contrôle (dépression) : Détenu qui a une histoire de maladie mentale mais qui fonctionne d'une façon satisfaisante au milieu de la population « normale » probablement à cause de médicaments et/ou des soins professionnels assurés par l'établissement (soins médicaux, psychiatriques, infirmiers, psychologiques). Toutes choses étant égales par ailleurs, l'on prévoit que l'état du détenu ne se détériorera pas, même si son état empirerait sans un programme d'entretien suivi.

9 Autre(s) désordre(s) sérieux : Un détenu pourrait être affligé de désordres psychologiques ou psychiatriques graves autres que ceux décrits plus haut.

10 Autres problèmes personnels importants exigeant des soins psychologigues : Un détenu peut avoir un problème personnel grave qui est angoissant et qui influence son fonctionnement quotidien en y nuisant. Il/elle peut avoir besoin d'une aide spéciale d'un(e) infirmier(ière) praticien(ne) et/ou d'un(e) psychologue.

ANNEXE C

ÉNONCÉ D'OBJET ET DE PRINCIPES POUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL

Le système correctionnel a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société par les moyens suivants :

a) l'application de la peine imposée par le tribunal, compte tenu des motifs de la sentence et de tout élément pertinent produit au cours du procès ou lors de la détermination de la peine, ainsi que la communication de renseignements clairs aux juges sur les mesures prises et les ressources disponibles en matière correctionnelle;

b) la nécessité d'assurer le degré de détention et de contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur;

c) l'encouragement des détenus à adopter des modèles de comportement acceptables et à participer à des expériences d'éducation, de formation, de développement social et de travail destinées à les aider à devenir des citoyens respectueux de la loi;

d) l'encouragement des détenus à se préparer à une éventuelle mise en liberté et une réintégration sociale réussie, en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels;

e) la nécessité d'assurer aux détenus un environnement sûr et sain, qui favorise leur réforme personnelle, et en aidant à procurer les services de première nécessité disponibles à tous les membres de la société.

Cet objet doit se réaliser selon les principes suivants :

1 Les individus qui sont sous le coup d'une sentence conservent tous les droits et privilèges des membres de la société, à l'exception de ceux qui leur sont retirés on limités du fait même de l'incarcération. Ces droits et privilèges, de même que toute restriction qui les affecte, doivent être exposés clairement et simplement dans la loi.

2 La peine se limite à la perte de liberté, à la restriction des déplacements ou à toute autre mesure égale prescrite par le tribunal. Aucune peine supplémentaire ne doit être imposée par les autorités carcérales à l'égard de l'infraction commise par un individu.

3 Toute peine ou perte de liberté résultant d'une violation, par l'infracteur,

des règles de l'établissement ou des conditions de surveillance doit être imposée conformément à la loi.

4 Dans l'application de la peine, les mesures les moins restrictives doivent être prises de manière à répondre aux exigences de la loi, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer la protection du public, ainsi que la sécurité et l'ordre dans l'établissement.

5 Les décisions discrétionnaires qui touchent l'exécution de la peine doivent être prises ouvertement et soumises à des mécanismes de surveillance appropriés.

6 Tous les individus soumis à la surveillance ou au contrôle correctionnels doivent avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant des mécanismes de griefs et un droit de recours.

7 La participation des citoyens au système correctionnel et à la détermination des intérêts de la collectivité en matière correctionnelle fait intégralement partie du maintien et de la restauration des liens avec la communauté dont le détenu est un membre, et doit être facilitée et encouragée par les services correctionnels en tout temps.

8 Le système correctionnel doit développer et appuyer le personnel carcéral en reconnaissant son rôle crucial dans la réalisation de l'objet et des objectifs du système dans leur ensemble.

ANNEXE D

PROPOSITIONS CONCERNANT LES SERVICES DE SANTÉ MENTALE POUR LES DÉTENUS DES PÉNITENCIERS

Voici la liste des propositions présentées pour discussion :

1 Les textes législatifs fédéraux en matière correctionnelle doivent stipuler expressément que le Commissaire du Service correctionnel du Canada a le devoir d'assurer les services de santé mentale nécessaires aux infracteurs sous la garde du Service. Il appartient au personnel médical compétent ou aux équipes de services de santé de déterminer les besoins d'un détenu de services de santé mentale, ce dernier ayant le droit de demander une contre-expertise.

2 La définition de « services de santé mentale » donnée dans les textes législatifs fédéraux en matière correctionnelle doit préciser qu'il s'agit de tout traitement, programme ou service approuvé, conçu par des spécialistes et administré ou assuré pour le traitement de troubles de la pensée ou de l'humeur, de problèmes de perception ou d'orientation, ou de troubles de la mémoire qui entraînent une grave détérioration du jugement, du comportement, de la capacité de reconnaître la réalité ou de la capacité de faire face au quotidien.

3 Les textes législatifs fédéraux en matière correctionnelle doivent prévoir l'obligation d'offrir aux personnes sous la garde du Service correctionnel du Canada les services de santé mentale correspondant au niveau ou aux normes en vigueur dans la collectivité, et d'offrir des programmes répondant aux besoins spéciaux des détenus.

4 Les lois fédérales en matière correctionnelle doivent reconnaître expressément le principe du consentement au traitement donné librement et en toute connaissance de cause par une personne capable de comprendre de quoi il s'agit ainsi que les conséquences de sa décision.

5 Les lois fédérales en matière correctionnelle doivent reconnaître expressément le droit de telle personne sous la garde du SCC de refuser le traitement.

6 Les lois fédérales en matière correctionnelle doivent prévoir ce qui suit :

a) Les expériences médicales doivent se conformer aux critères rigoureux établis concernant les programmes approuvés par des spécialistes et ne doivent être menées
b) qu'avec le consentement de l'intéressé.

c) Les infracteurs peuvent participer à des programmes de thérapie expérimentale pourvu que 1) le programme ait été approuvé et qu'il soit considéré comme valable sur le plan médical et conforme aux normes médicales reconnues; 2) l'infracteur ait donné son consentement par écrit, de plein gré et en toute connaissance de cause; 3) dans le cas de la psychochirurgie, la stimulation du cerveau par impulsions électriques et le conditionnement par aversion, le traitement ait été approuvé par un tribunal compétent à la suite d'une audience visant à déterminer si le programme est valable et si l'infracteur a effectivement donné son consentement en toute connaissance de cause.

d) Un programme doit être considéré comme valable sur le plan médical et conforme aux normes médicales reconnues seulement appris avoir été examiné par un comité établi conformément aux dispositions législatives pertinentes et chargé d'en évaluer la validité sur le plan médical.

e) Un infracteur ne doit être réputé avoir donné son consentement en toute connaissance de cause qu'après examen de ce consentement par un comité autonome composé de non-professionnels, y compris des infracteurs ou des anciens infracteurs.

f) Pour les besoins des lois en matière correctionnelle, le consentement est donné en toute connaissance de cause lorsque l'infracteur est informé 1) des effets probables, y compris les effets secondaires, y compris les effets secondaires possibles, du traitement en question; 2) de la probabilité et du degré d'amélioration, de rémission, de maîtrise ou de guérison; 3) de l'incertitude en ce qui concerne les avantages et les risques; 4) des solutions de rechange possibles; et 5) de la possibilité d'abandonner le traitement à n'importe quel moment.

Traitement sans consentement

7 Les lois fédérales en matière correctionnelles doivent prévoir ce qui suit :

a) Lorsqu'un infracteur est incapable de donner son consentement en toute connaissance de cause, il peut, sur présentation d'une demande à cet effet en vertu de la loi sur la santé mentale de la province concernée, être déclaré atteint d'incapacité mentale, auquel cas son parent le plus proche, son tuteur ou le directeur des services de santé mentale de l'établissement de santé mentale en cause peut autoriser le traitement approprié.

b) Lorsque l'infracteur n'y a pas consenti lui-même, le traitement doit être administré de la manière la moins intrusive possible et seulement dans la mesure nécessaire pour permettre à l'infracteur de reprendre possession de ses facultés mentales.

c) En cas d'urgence, l'infracteur qui souffre d'un trouble psychique grave et qui refuse son consentement à un traitement peut être transféré dans un établissement de santé mentale provincial sans autorisation judiciaire préalable

i. s'il risque de s'infliger des blessures graves ou d'en infliger à d'autres; et

ii. si le directeur de l'établissement de santé mentale concerné consent au transfèrement et ordonne le traitement raisonnable nécessaire.

8 Les lois fédérales en matière correctionnelle doivent stipuler que le Commissaire du Service correctionnel du Canada ne doit pas autoriser l'alimentation forcée des détenus et que personne n'a le droit d'alimenter un détenu de force.

9 Les lois fédérales en matière correctionnelle devraient préciser que tous les processus décisionnels importants suivis en établissement concernant notamment le placement, le classement, le transfèrement, les mesures disciplinaires et les mises en liberté, doivent tenir compte dans la mesure du raisonnable des besoins en matière de santé mentale du détenu ainsi que du maintien de la sécurité dans l'établissement et de la protection de la société.

10 L'article 20 de la *Loi sur les pénitenciers* devrait être abrogé.

11 Les textes législatifs fédéraux en matière correctionnelle devraient reconnaître :

a) un principe de confidentialité et imposer aux responsables des services de santé des pénitenciers ou aux autres personnes traitant des renseignements médicaux dans le contexte correctionnel, le devoir de ne pas communiquer ces renseignements;

b) des exceptions au devoir de non-communication de manière à ce que

1) les responsables des services de santé, les autres employés de l'établissement ou dans la collectivité ou des employés d'organismes privés travaillant à contrat pour les organismes gouvernementaux mettent en commun les renseignements médicaux dont ils disposent, à des fins de traitement; et

2) un responsable des services de santé qui a des raisons de croire qu'un détenu en établissement ou en liberté sous surveillance

obligatoire peut mettre en danger la sécurité d'autres personnes soit tenu d'en avertir le personnel pénitentiaire ou de libération conditionnelle ou d'autres autorités compétentes; et

c) que les responsables des services de santé sont tenus de communiquer à un détenu qui le demande les renseignements médicaux personnels contenus dans son dossier pénitentiaire, sauf dans les cas où une telle communication risque de compromettre la sécurité d'autres personnes.